



CBMM Projekat

Jačanje kapaciteta institucija Republike Srbije za upravljanje migracijama i reintegraciju povratnika

International Organization for Migration
Međunarodna organizacija za migracije

ZAŠTITA PRAVA MIGRANATA U REPUBLICI SRBIJI

PRIRUČNIK ZA DRŽAVNE SLUŽBENIKE
I
SLUŽBENIKE U LOKALNIM SAMOUPRAVAMA



Ministry of Foreign Affairs
of the Czech Republic

Projekat finansira Evropska unija preko Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji

Beograd, 2012.



CBMM Projekat

Jačanje kapaciteta institucija Republike Srbije za upravljanje migracijama i reintegraciju povratnika

International Organization for Migration
Međunarodna organizacija za migracije

ZAŠTITA PRAVA MIGRANATA U REPUBLICI SRBIJI

PRIRUČNIK ZA DRŽAVNE SLUŽBENIKE
I
SLUŽBENIKE U LOKALNIM SAMOUPRAVAMA



IOM - OIM



КОМЕСАРИЈАТ ЗА
ИЗБЕГЛИЦЕ
Републике Србије



EVROPSKA UNIJA



Ministry of Foreign Affairs
of the Czech Republic

Projekat finansira Evropska unija preko Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji

Beograd, 2012.

Izdavač:

Međunarodna organizacija za migracije – Misija u Srbiji
Projekat „Jačanje kapaciteta institucija Republike Srbije
za upravljanje migracijama i reintegraciju povratnika“ (CBMM)
Adresa: Držićeva 11, 11000 Beograd
Telefon/faks: (+381) 11 2421 367/(+381) 11 2412 739
Email: cbmmserbia@iom.int
www.iom.int

Autorka:

Doc. dr Ivana Krstić, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

Lektura i korektura:

Ivanka Andrejević

Štampa:

Dosije studio, Beograd

Tiraž:

2.000

ISBN 978-86-85003-10-3

Sva prava zadržana. Umnožavanje, kopiranje i distribucija ove publikacije u celini ili bilo kog njenog dela mogući su samo uz prethodnu pismenu saglasnost izdavača. Stavovi izneuti u ovoj publikaciji su autorski i ne izražavaju nužno stavove Međunarodne organizacije za migracije, kao ni stavove Komesarijata za izbeglice Republike Srbije.

Projekat „Jačanje kapaciteta institucija Republike Srbije za upravljanje migracijama i reintegraciju povratnika“ finansira Evropska unija. / The project “Capacity Building of Institutions Involved in Migration Management and Reintegration of Returnees” is funded by European Union.

Dodatna sredstva obezbeđuju Međunarodna organizacija za migracije i Republika Češka.

Objavljivanje ove publikacije je podržala Evropska unija. Stavovi izneti u ovom dokumentu ne izražavaju nužno stavove Evropske unije. / The publishing of this document was done with the support of the EU. The views expressed in this document do not necessarily reflect the positions of the EU.

SADRŽAJ

PREDGOVOR	7
UVODNE NAPOMENE	9
PRVI DEO	11
I. MIGRACIJE	11
1. Različite kategorije migranata.....	13
1.1. Stranci	13
1.2. Radnici migranti	15
1.3. Azilanti	15
1.4. Izbeglice	16
1.5. Interno raseljena lica.....	17
1.6. Povratnici po osnovu sporazuma o readmisiji	18
1.7. Žrtve trgovine ljudima	19
II. USTAVNE ODREDBE KOJIMA SE ŠTITE PRAVA MIGRANATA.....	22
1. Položaj stranaca u Ustavu Republike Srbije	22
2. Status garantovanih prava migranata.....	23
III. MEĐUNARODNI STANDARDI U OBLASTI ZAŠTITE MIGRANATA.....	25
1. Univerzalni standardi u okviru Ujedinjenih nacija	26
1.1. Univerzalni instrumenti kojima se štite ljudska prava	26
1.2. Nadzor nad implementacijom preuzetih obaveza od strane komiteta UN ..	29
2. Evropski standardi zaštite migranata	32
2.1. Uspostavljeni standardi u Evropskoj uniji	32
2.2. Ugovor iz Lisabona.....	32
2.3. Standardi zaštite migranata u okviru Saveta Evrope.....	33
2.4. Evropska konvencija o ljudskim pravima	33
2.5. Relevantna praksa Evropskog suda za ljudska prava	34

IV. NACIONALNI PRAVNI OKVIR ZA MIGRANTE	39
1. Stranci	39
1.1. Ulazak, kretanje i boravak stranaca	41
1.1.1. Ulazak stranaca u Republiku Srbiju	41
1.1.2. Boravak stranaca.....	44
1.1.2.1. Privremeni boravak	44
1.1.2.2. Stalno nastanjenje stranca	45
1.2. Zadržavanje i udaljenje stranca	46
2. Radnici migranti	47
2.1. Pravo na rad radnika migranata prema važećim propisima.....	50
2.2. Novi Zakon o zapošljavanju stranaca	51
2.3. Ostala prava radnika migranata i članova njihovih porodica.....	53
3. Azilanti	56
3.1. Postupak za dobijanje azila.....	57
3.2. Odbacivanje zahteva za azil	60
3.3. Odbijanje zahteva za azil.....	60
3.4. Obustavljanje postupka po službenoj dužnosti.....	61
3.5. Uskraćivanje prava na azil.....	61
3.6. Prava tražioca azila	62
3.7. Obaveze tražilaca azila	64
3.8. Institut privremene zaštite	64
3.9. Prestanak prava na utočište	65
4. Izbeglice	66
4.1. Priznanje i prestanak izbegličkog statusa	67
4.2. Prava izbeglica	68
5. Interno raseljena lica	69
5.1. Opšti principi raseljenosti	69
5.2. Principi koji se odnose na zaštitu od raseljavanja.....	70
5.3. Principi u toku raseljavanja.....	70
5.4. Principi koji se odnose na humanitarnu pomoć	72
5.5. Principi u slučaju povratka, nastanjenja i reintegracije	72
5.6. Relevantne strategije koje se odnose na raseljena lica	73
6. Povratnici po osnovu sporazuma o readmisiji.....	74
6.1. Sporazum o readmisiji sa EU	75

6.2. Obaveze koje proističu iz Sporazuma.....	76
6.3. Postupak readmisije	77
6.4. Bilateralni sporazumi o readmisiji	78
6.5. Zbrinjavanje povratnika.....	79
7. Žrtve trgovine ljudima.....	80
7.1. Inkriminacija krivičnog dela trgovine ljudima.....	81
7.2. Pružanje pomoći žrtvama trgovine ljudima.....	82
7.3. Mere zaštite u krivičnom postupku	85
DRUGI DEO	87
V. ULOGA DRŽAVNIH I LOKALNIH VLASTI U PROMOCIJI I ZAŠTITI PRAVA MIGRANATA.....	87
1. Relevantna vladina tela i njihova uloga u zaštiti prava migranata.....	87
1.1. Principi rada organa državne uprave	91
1.2. Pružanje pravih i pouzdanih informacija migrantima	93
1.3. Obezbeđenje besplatne pravne pomoći	94
1.4. Zabrana diskriminacionog postupanja.....	96
1.5. Pravično i individualno ispitivanje zahteva	98
1.6. Obezbeđenje jasnih i pravičnih procedura u postupanju sa migrantima....	99
2. Zaštita migranata	100
2.1. Zabrana povratka lica u nesigurne zemlje	100
2.2. Zabrana zloupotrebe koncepta sigurne treće zemlje	101
2.3. Obaveza spajanja porodice.....	103
2.4. Zaštita dece i maloletnika.....	105
2.5. Zaštita žena od nasilja u porodici.....	109
2.6. Obezbeđenje ljudskih prava prilikom deportacije.....	111
3. Postupanje prema migrantima na lokalnom nivou.....	113
3.1. Relevantni organi na lokalnom nivou.....	114
3.1.1. Poverenik za izbeglice.....	115
3.1.2. Saveti za migracije	115
3.2. Obezbeđenje odgovarajućih finansijskih sredstava.....	117
3.3. Značaj integracije i uloga lokalnih vlasti.....	118

4. Uloga lokalnih vlasti u ostvarenju pojedinih prava migranata.....	120
4.1. Zapošljavanje	120
4.2. Rešavanje stambenog pitanja.....	122
4.3. Obrazovanje	124
4.4. Socijalna i zdravstvena zaštita.....	126
5. Uloga nevladinog sektora	127
VI. PREPORUKE ZA DALJE POSTUPANJE	129
1. Opšte preporuke	130
2. Preporuke koje se odnose na pojedine kategorije migranata	131
2.1. Preporuke koje se odnose na strance	131
2.2. Preporuke koje se odnose na radnike migrante.....	132
2.3. Preporuke koji se odnose na tražioce azila.....	133
2.4. Preporuke koje se odnose na izbeglice	134
2.5. Preporuke koje se odnose na interno raseljena lica.....	135
2.6. Preporuke koje se odnose na povratnike po osnovu sporazuma o readmisiji	136
2.7. Preporuke koje se odnose na žrtve trgovine ljudima.....	137
BIBLIOGRAFIJA	139

PREDGOVOR

Projekat „Jačanje kapaciteta institucija Republike Srbije za upravljanje migracija i reintegraciju povratnika“ (*Capacity Building of Institutions Involved in Migration Management and Reintegration of Returnees in the Republic of Serbia – CBMM Project*) predstavlja podršku naporima koje Vlada Republike Srbije ulaže u uspostavljanje institucionalnog okvira za praćenje i upravljanje migracijama u skladu s pravnim tekočinama Evropske unije (EU), kao i naporima da se ojača kapacitet institucija na centralnom i lokalnom nivou radi dostizanja standarda Evropske unije u pogledu upravljanja migracijama, readmisije i reintegracije povratnika. CBMM projekat, koji kao partneri sprovode Međunarodna organizacija za migracije i Komesarijat za izbeglice Republike Srbije, najvećim delom finansira Evropska unija preko Delegacije EU u Srbiji, a sufinansira se iz sredstava Fonda 1035 Međunarodne organizacije za migracije i Republike Češke.

Ovaj priručnik, čija je autorka dr Ivana Krstić, docentkinja na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu na predmetima Međunarodno javno pravo i Međunarodno pravo ljudskih prava, razvijen je u okviru pete komponente projekta čiji je cilj podizanje svesti – u okvirima državnih institucija, u civilnom društvu i u javnosti – o pravima migranata i njihovim potrebama u pogledu integracije. Priručnik je prevashodno namenjen državnim službenicima i službenicima u lokalnim samoupravama koji se u svom svakodnevnom radu susreću sa različitim kategorijama migranata.

Namera autorke priručnika bila je da odredi koje su to kategorije migranata prisutne u Republici Srbiji, kako bi na jednom mestu na sveobuhvatan način mogla biti prikazana prava koja različite kategorije migranata imaju, kao i neki od problema sa kojima se u svakodnevnom životu sreću.

Želimo da se zahvalimo autorki na uloženom trudu u izradi ovog priručnika, sa nadom da će državnim službenicima i službenicima u lokalnim samoupravama biti koristan u obavljanju njihovog svakodnevnog posla.

Projektni tim CBMM

UVODNE NAPOMENE

Priručnik *Zaštita prava migranata u Republici Srbiji* namenjen je državnim službenicima, kao i službenicima u lokalnim samoupravama (u daljem tekstu: lokalni službenici) koji dolaze u dodir sa različitim kategorijama migranata. Od njih se očekuje da postupaju u skladu sa Ustavom, relevantnim međunarodnim instrumentima i zakonima, izloženim u priručniku. Međutim, nije dovoljno samo da ovi službenici dobro poznaju propise, već i da ih adekvatno primenjuju u praksi. Kako bi to postigli, moraju da razumeju probleme sa kojima se različite kategorije migranata suočavaju, kao i da identifikuju sopstvene uloge i načine za rešavanje tih problema. U svom postupanju prema migrantima, državni i lokalni službenici moraju da obezbede poštovanje svih garantovanih ljudskih prava, da pokažu razumevanje za njihove probleme i postupaju prema njima uz uvažavanje njihovog ljudskog dostojanstva. Iako ovo neće uvek biti lako, posebno kada je neophodno ostvariti integraciju migranta u lokalnu sredinu, prvi koraci ka ovom cilju biće upravo dobro poznavanje problematike i razumevanje sopstvene uloge u promociji i zaštiti prava migranata.

Pridruživanje Evropskoj uniji za Republiku Srbiju predstavlja strateško opredeljenje, koje podrazumeva prihvatanje usvojenih evropskih vrednosti i standarda, pre svih u oblasti zaštite ljudskih prava. Strateški, pravno i institucionalno uređena oblast migracija izuzetno je značajna za pridruživanje Srbije EU, za ostvarenje slobode kretanja njenih građana, za poboljšanje njenog međunarodnog ugleda, ali i za ostvarenje višeg nivoa zaštite svih lica koja se nalaze pod njenom jurisdikcijom. Kako bi se to postiglo, neophodno je obezbediti koordinisan sistem saradnje svih relevantnih institucija, i to kako republičkih organa koji kreiraju politike, tako i operativnih, odnosno lokalnih organa, čiji je zadatak da te politike sprovode. Cilj ovog priručnika je da unapredi postupanje prema migrantima na svim nivoima i da podstakne državne i lokalne službenike da učine više u oblasti ostvarivanja njihovih prava.

Priručnik se sastoji od dva dela, i podeljen je u šest glava. Prvi deo odnosi se na relevantan pravni okvir koji važi za različite kategorije migranata. U prvoj glavi priručnika daje se objašnjenje fenomena migracije i svake od posebnih kategorija migranata o kojima će biti reči – stranaca, radnika migranata, azilanata, izbeglica, interno raseljenih lica, povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji i žrtava trgovine ljudima. Potom se u drugoj glavi izlaže ustavni okvir kojim se određuje položaj stranaca u Republici Srbiji i garantuju njihova osnovna prava. Na ustavni okvir nadovezuju se relevantni međunarodni standardi koji važe za sve kategorije migranata, a koji su podeljeni na univerzalne i evropske standarde. Četvrta glava priručnika posvećena je svakoj posebnoj grupi migranata kroz prizmu specijalizovanih međunarodnih normi i relevantnog zakonskog okvira koji se odnose baš na tu njihovu grupu. U drugom delu, priručnik se bavi postupanjem prema migrantima u Republici Srbiji prvo na republičkom, a potom i na lokalnom nivou. U ovom delu obrađuju se sledeće teme: uloga vladinih tela zaduženih za upravljanje migracijama u zaštiti migranata; postupanje državnih službenika; postupanje na lokalnom nivou; uloga lokalnih vlasti u ostvarenju pojedinih prava migranata, kao i uloga nevladinog sektora. U ovom delu posebno se insistira na predstavljanju primera dobre prakse i ukazuje na složen socio-ekonomski položaj migranata u Republici Srbiji. U poslednjoj, šestoj glavi priručnika, izložene su preporuke za dalje postupanje prema migrantima u Republici Sr-

biji, radi unapređenja već postojećeg zakonskog okvira i bolje implementacije relevantnih propisa. Preporuke su podeljene na opšte preporuke za postupanje države, i na posebne preporuke za svaku grupu migranata, koje bi trebalo da podstaknu državne i lokalne službenike da identifikuju sopstvene uloge u procesu unapređenja i zaštite prava migranata, ali i da poštuju relevantne međunarodne standarde i domaće propise u ovoj oblasti.

PRVI DEO

I. MIGRACIJE

Migracije predstavljaju savremeni, globalni fenomen koji označava svaku trajniju promenu mesta boravka pojedinca ili društvenih grupa, odnosno bilo koji oblik privremenog ili trajnijeg kretanja pojedinaca u prostoru.

Predlog zakona o upravljanju migracijama definiše migraciju kao „**dobrovoljno ili prinudno napuštanje države porekla ili boravka radi privremenog boravka ili stalnog nastanjenja u Republici Srbiji i dobrovoljno ili prinudno napuštanje Republike Srbije radi privremenog boravka ili stalnog nastanjenja u drugoj državi (**spoljna migracija**), kao i promena prebivališta unutar teritorije Republike Srbije, odnosno promena mesta boravka unutar teritorije Republike Srbije ukoliko je do promene došlo prinudnim putem (**unutrašnja migracija**)**“. Dakle, migracije mogu postojati unutar granica jedne države, ili izvan njenih granica, pa se tako pojavljuju dva različita pojma: emigracija i imigracija.

Emigracija predstavlja čin napuštanja ili izlaska iz jedne zemlje u svrhu nastanjivanja u drugoj zemlji.¹ **Imigracija** predstavlja obrnut proces, u kojem se državljanin drugih zemalja useljavaju u zemlju u svrhu naseljavanja.²

Međunarodno pravo ljudskih prava garantuje pravo na slobodu kretanja, koje čini kamen-temeljac slobode svake ličnosti. Ono prvenstveno podrazumeva pravo pojedinca na slobodu kretanja i izbor stanovanja u granicama jedne države. Sloboda kretanja znači i pravo pojedinca da napusti bilo koju zemlju, uključujući i vlastitu (bez obzira na činjenicu da li je napuštanje trajno ili privremeno), kao i pravo pojedinca da se vrati u sopstvenu zemlju (član 13. Univerzalne deklaracije). Uzroci koji dovode do emigracije i imigracije mogu biti najrazličitiji, od ekonomskih i drugih dobrovoljnih migracija, do prinudnih.

Tokom dve poslednje decenije, Republika Srbija suočava se sa svim vrstama migracija: **spoljašnjom** (i to uglavnom emigracijom) i **unutrašnjom** (od sela ka gradu); **prinudnom** (izbeglice, interno raseljena lica i povratnici po osnovu sporazuma o readmisiji) i **dobrovoljnom**; **legalnom** i **ilegalnom**, kao i **radnom migracijom**.

Posle Drugog svetskog rata, prvi talas emigranata napustio je Republiku Srbiju usled ekonomskih faktora. Drugi talas emigranata otišao je tokom šezdesetih i sedamdesetih

1 International Migration Law, *Glossary on Migration*, International Organization for Migration, 2004, p. 21.

2 *Isto*, p. 31.

godina prošlog veka, kada su naročito bile popularne preookeanske zemlje – Sjedinjene Američke Države i Australija. Popisom iz 1971. prvi put je izvršeno evidentiranje jugo-slovenskih građana na privremenom radu i boravku u inostranstvu, kada je utvrđeno da u inostranstvu boravi 203.981 državljanin Republike Srbije (oko 2,8% od ukupnog broja stanovnika).³

Početkom devedesetih godina politička kriza, etnički konflikti i raspad države uslo-vili su treći talas migracije koji još traje. Prema popisu iz 2002. evidentirano je 414.839 lica na radu i boravku u inostranstvu (5,3% od ukupnog broja stanovnika), koja se uglav-nom nalaze u zemljama članicama EU (Nemačkoj, Austriji, Švajcarskoj, Francuskoj, Italiji, Švedskoj).⁴ Međutim, podaci o ovim licima pokazuju da u poslednjih petnaestak godi-na opada privlačnost navedenih zemalja, a da se povećava interesovanje za neke druge države, među kojima su Mađarska, Ruska Federacija, Velika Britanija, ali i Kanada, SAD i Australija. Do ove promene dolazi kako zbog liberalnijih imigracionih propisa u ovim zemljama, tako i usled povećanog interesovanja mladog i obrazovanog stanovništva za odlazak iz zemlje.⁵

Kada je 1998. godine Međunarodna organizacija za migracije (IOM) sprovela istraživanje o migracionim tokovima na Balkanu, ono je pokazalo da u tadašnjoj Saveznoj Republici Jugoslaviji (SRJ) postoji visok migracioni potencijal – jer je čak 61% građana izrazio želju da radi u drugoj zemlji na nekoliko nedelja, 60% na nekoliko meseci, 53% na neko-liko godina, a 26% ispitanika želeo je da se trajno iseli iz zemlje.⁶ Danas je situacija još ozbiljnija i prema poslednjem istraživanju Svetskog ekonomskog foruma, Srbija se nalazi na visokom drugom mestu iza Gvineje Bisao po „odlivu“ mozgova (od ukupno 133 ispitan-ih zemlje). Procenjuje se da negde oko četiri miliona stanovnika živi van granica Srbije, čiji veliki deo čini mlado i obrazovano stanovništvo.⁷ Iako, naravno, to ne znači da će svi ispitanici koji su izrazili želju za trajnim iseljenjem i napustiti Srbiju, ovaj broj odslikava visoki stepen nezadovoljstva uslovima života u sopstvenoj zemlji. Slika stanovništva, tako-đe, odslikava i sledeće stanje: najveći broj osoba koje žive u Srbiji starije su od 60 godina (28%), a potom slede osobe od 50 do 59 godina (18%). Uglavnom je stanovništvo nisko kvalifikovano, odnosno srednjoškolskog (47%) i osnovnoškolskog obrazovanja (32%). Veći je procenat ukupno nezaposlenih (26%) i penzionera (28%), nego zaposlenih lica (33%), dok najviše osoba i dalje živi u višegeneracijskim porodicama (34%).⁸

S druge strane, tokom devedesetih godina prošlog veka došlo je i do obrnutog pro-cesa – u Srbiju je, iz prinudnih razloga, došao veliki broj izbeglica sa prostora bivše Ju-goslavije. Taj proces ponovo je pokrenut krajem devedesetih, kada je veliki talas interno raseljenih lica došao sa Kosova i Metohije. Sve veće otvaranje granica i bezvizni režim za određeni broj država, uslovljava veće migratorne tokove i ka granici Republike Srbije. Srbija se poslednjih godina suočava sa sve većim prilivom tražilaca azila jer se nalazi na putu kojim se kreće veliki broj ilegalnih migranata iz afričkih zemalja, Avganistana i sa Bliskog istoka, preko Turske, Grčke, Bugarske i Rumunije ka Mađarskoj i drugim zemljama

3 Migracioni profil Republike Srbije za 2010. godinu, Vlada Republike Srbije, Zaključak 05 Broj: 019-1074/2012, str. 7.

4 *Isto*, str. 8.

5 *Isto*, str. 9.

6 Tanja Pavlov, *Migracioni potencijal Srbije*, Grupa 484, Beograd, jun 2009, str. 6.

7 Videti: *Migracije u Srbiji: profil države za 2008. godinu*, Međunarodna organizacija za migracije, 2008, str. 11.

8 *Isto*, str. 8.

EU. Tokom 2010. oko 550 lica tražilo je azil, a ovaj broj stalno se povećava.⁹ Može se očekivati da će pridruživanjem Srbije EU ona postati atraktivna i za neke oblike rada, što će usloviti veći broj međunarodnih radnika migranata u Srbiji, kao što je to trenutno slučaj sa državljanima NR Kine.

I. RAZLIČITE KATEGORIJE MIGRANATA

Istraživanje položaja migranata veoma je kompleksno s obzirom na to da migrante čini potpuno nehomogena grupa, koja se može podeliti na migrante koji dobrovoljno i one koji prinudno napuštaju deo teritorije ili teritoriju svoje zemlje. U prvu grupu spadaju stranci, odnosno strani državljeni koji po različitim osnovima borave u drugoj državi i lica koja dugo nisu boravila u svojoj zemlji, ali se iz nekog razloga u nju dobrovoljno vrate. Međunarodni radnici migranti predstavljaju samo jednu grupu stranaca, a ima i onih koji borave u drugoj državi usled zasnivanja braka, školovanja ili nekog drugog razloga.

U drugu grupu spadaju različite grupe migranata, poput tražilaca azila, izbeglica, žrtava trgovine ljudima i povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji. Svi oni imaju različit položaj i sreću se sa različitim problemima u realizaciji svojih prava, ali je za sve njih karakteristična zajednička obaveza vlasti da preduzmu pozitivne korake kako bi olakšale njihovu integraciju.

U daljem tekstu biće reči prvo o onim migrantima koji dobrovoljno dolaze na teritoriju Republike Srbije, a potom i o onima koji to čine nevoljno, ili usled progona.

I.I. Stranci

Strance predstavljaju svi migranti koji se nalaze na teritoriji Republike Srbije, a nemaju srpsko, već strano državljanstvo. Nekada su države zaključivale sporazume kojima su strancima davale različita prava i privilegije, i koje su često bile veće od prava koja su priznavale sopstvenim državljenima. U drugom talasu, države su priznavale ekskluzivna prava samo svojim državljenima. Danas se ljudska prava garantuju svima bez razlike, odnosno i stranim i domaćim državljenima, osim malog broja prava koja su i dalje rezervisana samo za državljanе. Ta ekskluzivna prava rezervisana samo za državljanе uglavnom su samo aktivno i pasivno biračko pravo, dok država pojedina prava može ograničiti iz razloga nacionalne i javne bezbednosti.

Stranci na teritoriji Republike Srbije mogu da borave zakonito i nezakonito. Stranci koji zakonito borave u Republici Srbiji čine radno angažovana lica u predstavnistvima inostranih preduzeća, bankama, na gradilištima, u trgovini i drugim oblastima. Ima i onih stranaca koji dozvolu za privremeni boravak traže na osnovu braka ili srodstva. Prema državljanstvu, najveći broj stranaca kojima je odobren privremeni boravak u Republici Srbiji u periodu od 2007. do 2010. godine dolazi iz NR Kine, Rumunije, Republike Makedonije, Bosne i Hercegovine i Ruske Federacije.¹⁰ U 2010. najveći broj viza izdat je za državljanе zemalja Istočne Azije (od tog broja čak 99% za državljanе Kine), država Evrope izvan EU, Zapadne Azije (najviše iz Libana, Sirije i Turske) i ostatka Azije (prvenstveno iz Indije i

9 Vesna Petrović, *Ljudska prava u Srbiji 2010 – pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2011, str. 389.

10 Vlada Republike Srbije, *Odgovor na Upitnik Evropske komisije*, 2011, str. 18.

Irana).¹¹ U 2010. izdato je odobrenje privremenog boravka za 6.325 stranaca, uglavnom iz Kine (16%), Ruske Federacije (10,9%) i Libije (9,4%).¹² Najčešći osnov za dobijanje privremenog boravka jeste zaposlenje, a potom brak i srodstvo sa državljaninom Srbije. S druge strane, najveći broj stranaca stalno nastanjenje u Srbiji dobijao je po osnovu braka sa državljaninom Srbije.¹³ Tako je u 2010. bilo 6.750 stalno nastanjenih stranaca, među kojima najviše državljana Rumunije, Ruske Federacije, Makedonije i Ukrajine.¹⁴ Dakle, najčešći razlozi za dolazak na teritoriju Republike Srbije su posao ili brak sa domaćim državljaninom.

Srbija je trenutno daleko ispod nekadašnjeg proseka kao atraktivna destinacija za obrazovanje i akademsko istraživanje, što potvrđuje i sve veći broj domaćih državljana koji odlaze u inostranstvo radi sticanja daljeg obrazovanja i stručnog usavršavanja.

Stranci koji nemaju zakonski osnov za boravak na teritoriji Republike Srbije zovu se ilegalni migranti. To je svaki stranac koji nezakonito ulazi na teritoriju Republike Srbije (ulazak van graničnog prelaza, ulazak sa falsifikovanom ili na drugi način neregularnom putnom ispravom) ili zakonito ulazi u zemlju, ali nakon isteka zakonitog boravka nije napustio teritoriju Srbije.

Najveći broj ilegalnih migranata, stranih državljana otkrivenih u nedozvoljenom prelasku državne granice, nedozvoljenom boravku i tranzitu preko teritorije Republike Srbije, identifikovani su kao ekonomski migranti dok je broj političkih migranata, odnosno azilanata znatno manji. Poseban problem među ilegalnim migrantima stranim državljanima predstavljaju maloletna lica i žene koji su najčešća ciljna grupa trgovaca ljudima u cilju seksualne ili radne eksploracije.

Danas u Srbiji postoji problem praćenja realizovanja mere otkaza boravka izrečene prema stranцу, zbog mogućnosti zloupotrebe roka određenog za napuštanje teritorije Republike Srbije, kao i nepostojanja obaveze evidentiranja i kontrole izlaska. Zbog toga je potrebno uspostaviti efikasan sistem praćenja stranca kome je izrečena mera otkaza boravka. Takođe, izražen je i problem neadekvatno formulisanih parametara za statističko praćenje pojave nedozvoljenog prelaska državne granice i nezakonitog ulaska stranca, pa je radi otklanjanja uočenog problema potrebno propisati standarde za efikasnije praćenje pojave nedozvoljenog prelaska državne granice i nezakonitog ulaska stranaca. Ovi problemi trebalo bi da budu prevaziđeni usvajanjem niza mera predviđenih Strategijom suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji za period 2009–2014.¹⁵

11 Migracioni profil, str. 10.

12 *Isto*, str. 15.

13 Odgovor na Upitnik, str. 19. U periodu od januara do oktobra 2010. godine stalno nastanjenje dobili su 1.562 Rumuna, 475 Rusa i 375 Mađara.

14 Migracioni profil, str. 19.

15 „Službeni glasnik RS“, br. 25/09.

I.2. Radnici migranti

Radnik migrant predstavlja skupni naziv za radnika koji traži posao ili obavlja rad u mestu koje je više ili manje udaljeno od mesta njegovog stanovanja. Takav radnik može odlaziti na rad u drugo mesto **povremeno** (sezonski radnik), **privremenno** (na duži ili kraći period), a može ostati da radi i za period koji nije moguće unapred odrediti (**na neodređeno**). Radnik migrant može obavljati posao unutar granica sopstvene države, a može odlaziti na rad u druge zemlje (**radnici migranti u užem smislu**).

Kada određeni rad obavljaju u dužem vremenskom periodu ili na neodređeno vreme, radnicima migrantima najčešće se pridružuju i članovi njihove uže porodice (sупружник i deca migranti). Radnici migranti su obično ili visokokvalifikovano stanovništvo koje ima specijalizaciju u oblastima koje se traže u određenom regionu ili zemlji, ili je u pitanju niskokvalifikovano stanovništvo koje obavlja sezonske poslove (rad na plantažama) ili poslove za koje većinsko stanovništvo nije zainteresovano (komunalni poslovi). Do određene mere, rad radnika migranata povećava produktivnost i potencijalno smanjuje izdatke za plate u jednoj državi, dok njihov rad unutar jedne zemlje omogućava prevaziđaње problema nedostatka određenog profila radnika u određenom mestu, kao i „preživljavanje“ nedovoljno razvijenih područja, posebno u zemljama u kojima je izražen problem nerazvijenosti pojedinih područja. U praksi se često događa da su ova lica izložena teškim uslovima rada, diskriminaciji i eksploataciji, pa svaka država mora da uloži napor kako bi obezbedila ostvarivanje njihovih osnovnih ljudskih prava.

U Republici Srbiji je na kraju 2010. boravilo preko 5.000 stranaca sa važećim dozvolama privremenog boravka po osnovu rada. Od tog broja, čak preko polovine stranaca (2.777) čine državljeni Kine, a zastupljeni su i državljeni Makedonije, BiH i Ruske Federacije.¹⁶ Tokom 2010. Nacionalna služba za zapošljavanje izdala je strancima 2.576 radnih dozvola, od čega 98,3% strancima sa privremenim boravkom, a 1,7% strancima sa stalnim nastanjnjem.¹⁷ Broj izdatih dozvola povećava se od 2006. godine, a u pitanju su najčešće stručni radnici koji se zapošljavaju u stranim predstavništvima, bankama, građevinarstvu i trgovini.

I.3. Azilanti

Azil predstavlja pravo na boravak i zaštitu koju uživa stranac kome je na osnovu odluke nadležnog organa koji je odlučivao o njegovom zahtevu za azil u Republici Srbiji odobreno utočište ili drugi oblik zaštite predviđen Zakonom o azilu.¹⁸ Lice koje traži azil je stranac koji podnese zahtev za azil na teritoriji Republike Srbije, a o čijem zahtevu nije doneta konačna odluka.

16 Migracioni profil, str. 21.

17 *Isto*, str. 22.

18 „Službeni glasnik RS“, br. 109/07.

Ukoliko nadležni organ prihvati zahtev utvrdivši da je njegovo strahovanje od progona u državi porekla opravdano, lice uživa status izbeglice.

Pod izbeglicom se podrazumeva lice koje se, zbog opravdanog straha od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, ne nalazi u državi svog porekla i 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 stalnog boravka i koje ne može ili zbog tog straha ne želi da se vratи u tu državу.

Pored utočišta, licu mogu biti odobrena još dva oblika zaštite.

Stranac može dobiti **subsidiјarnu zaštitu** kada bi, u slučaju povratka u državu porekla bio izložen mučenju, nehumanom ili ponižavajućem postupanju, ili bi njegov život, bezbednost i sloboda bili ugroženi nasiljem opštih razmara koje je izazvano spoljnom agresijom ili unutrašnjim oružanim sukobima ili masovnim kršenjem ljudskih prava.

Privremena zaštita može se dodeliti licima u slučaju masovnog dolaska iz države u kojoj se njihov život, bezbednost ili sloboda ugrožava nasiljem opštih razmara, spoljnom agresijom, unutrašnjim oružanim sukobima, masovnim kršenjem ljudskih prava ili drugim okolnostima koje ozbiljno narušavaju javni poredak, kad zbog masovnog dolaska ne postoji mogućnost da se sproveđe individualna procedura za dobijanje prava na azil.

Srbija se poslednjih godina suočava sa sve većim brojem azilanata, a povećanje njihovog broja tek bi trebalo očekivati od trenutka dobijanja statusa kandidata Republike Srbije za članstvo u EU. Tako je u 2010. godini 520 osoba izrazilo namjeru da zatraži azil u Republici Srbiji, prema 270 u 2009. Među ovim licima najviše je bilo Avganistanaca, Palestinaca, Iračana, Somalijaca i Pakistanaca.¹⁹ Od ovog broja, samo 215 osoba je i formalno podnело zahtev.

1.4. Izbeglice

Republika Srbija je država sa najvećim brojem izbeglih i interno raseljenih lica u Evropi. Njihov broj se svake godine smanjuje, uglavnom usled njihove integracije u Republici Srbiji. Prema podacima Komesarijata za izbeglice, Republika Srbija danas pruža podršku i pomoć za oko 74.000 izbeglica,²⁰ dok je više od 250.000 izbeglica steklo državljanstvo Republike Srbije, što predstavlja najveći proces integracije u Evropi.²¹ Kroz proces povratka, koji je sa različitim uspehom sproveden u Bosni i Hercegovini i Republici Hrvatskoj (31% povratnika u BiH i 18% povratnika u Republiku Hrvatsku), broj izbeglica

19 Migracioni profil, str. 41.

20 Godine 2010. taj broj je iznosio 86.235. Videti Migracioni profil, str. 47.

21 Podaci su preuzeti iz Nacionalne strategije za rešavanje pitanja izbeglica i interno raseljenih lica za period od 2011. do 2014. godine.

smanjen je za još 149.000. Procenjuje se da je još oko 49.000 izbeglica pronašlo utočište u trećim zemljama.

Zakon o izbeglicama donet je 1992. godine,²² a njegova specifičnost je u tome što usko definiše pojam izbeglice i ograničava ga na lica poreklom sa teritorije bivše SFRJ. U vreme donošenja Zakona o izbeglicama 1992. cilj je, pre svega, bio da se pruži zakonski okvir za humanitarno zbrinjavanje lica koja su usled ratnih sukoba na prostorima bivše SFRJ izbegla na teritoriju Republike Srbije. Vremenom, kako je postalo jasno da problem izbeglištva nije privremenog karaktera, već da se veliki broj lica sa izbegličkim statusom odlučio za ostanak u Srbiji, javila se potreba da se ovaj zakon izmeni kako bi se stvorio jasniji zakonski okvir za integraciju lica koja su stekla državljanstvo Republike Srbije. Tako se pod licem koje se opredelilo za integraciju smatra lice koje je podnelo zahtev za prijem u državljanstvo Republike Srbije. Nova definicija pojma izbeglice, koja je promenjena izmenama i dopunama **Zakona o izbeglicama** iz 2010. godine,²³ uključila je i lica koja su se opredelila za integraciju, i u skladu sa tim izbeglicama se sada, pored zbrinjavanja radi zadovoljavanja osnovnih životnih potreba, takođe pruža i pomoć u procesu integracije.

I.5. Interno raseljena lica

Pod interno raseljenim licima podrazumevaju se pojedinci ili grupe pojedinaca koji su prisiljeni da beže ili napuste svoje domove ili prebivališta, usled (ili da bi sprecili posledice) oružanog sukoba, situacije opštег nasilja, povrede ljudskih prava, katastrofe bilo prirodne ili uzrokovane ljudskom rukom, a koji nisu prešli međunarodno priznatu državnu granicu.²⁴

U Srbiji danas živi 209.148 interno raseljenih lica sa AP Kosovo i Metohija.²⁵ Etnički, najveći procenat interno raseljenih lica čine Srbi, dok su u određenom procentu zastupljeni i Romi, Crnogorci, Muslimani i Bošnjaci. Pošto su u pitanju lica koja imaju državljanstvo Republike Srbije, ona uživaju sva prava garantovana Ustavom i zakonima Republike Srbije. Međutim, imajući u vidu da su prebegla na drugi deo teritorije svoje zemlje, nalaze se u naročito vulnerabilnom položaju i zato je neophodno da se ova lica posebno zaštite kako bi uživala sva garantovana prava. Situaciju znato otežava politički momenat, koji se odnosi na samoproklamovano proglašenje nezavisnosti Kosova od 17. februara 2008. i njegovo priznanje od do sada 88 država (zaključno sa 17. februarom 2012), koje onemogućava dogovor oko povratka interno raseljenih lica na područje AP Kosovo i Metohija.

Od 2000. godine do danas, na područje AP Kosovo i Metohija vratio se mali broj Srba i drugih nealbanaca, a mnogi od njih iz bezbednosnih razloga ponovo napuštaju Pokrajinu. Brojni problemi onemogućavaju njihov povratak, a razlog bi najpre trebalo potražiti u

22 „Službeni glasnik RS“, br. 18/92, „Službeni list SRJ“, br. 42/2002 – odluka SUS i „Službeni glasnik RS“, br. 30/2010.

23 „Službeni glasnik RS“, br. 30/2010.

24 Vodeći principi o internoj raseljenosti, specijalni predstavnik generalnog sekretara UN za interno raseljena lica, 1999.

25 Podaci su preuzeti sa sajta Komesarijata za izbeglice i odnose se na septembar 2011. godine. Videti: istraživanja procene potreba interno raseljenih lica u Srbiji, UNHCR, JIPS, Komesarijat za izbeglice, mart 2011, str. 3. Broj interno raseljenih lica u 2010. godini iznosio je 210.148. Videti Migracioni profil, str. 49.

ugrožavanju prava na život, telesni integritet i slobodu kretanja po povratku u AP Kosovo. Međutim, prisutni su i brojni problemi u vezi sa ostvarivanjem imovinskih prava, kao što su povraćaj, obnova i ulaženje u posed imovine i pristup drugim socio-ekonomskim pravima. Pored egzistencijalnih problema koji se odnose na zapošljavanje i stanovanje, izvestan broj interno raseljenih lica, naročito Roma, Aškalija i Egipćana, suočava se sa problemom pribavljanja dokumenata, delom zato što nisu imali dokumentaciju a delom što su matične knjige sa Kosova uništene ili nestale. To znači da je pored nekih usvojenih mera neophodno i dodatno olakšati postupak izdavanja dokumenata za ovu kategoriju lica.

I.6. Povratnici po osnovu sporazuma o readmisiji

Povratnici po osnovu sporazuma o readmisiji jesu lica koja su vraćena na teritoriju Republike Srbije zato što ne ispunjavaju ili više ne ispunjavaju uslove za ulazak i boravak na teritoriji države sa kojom je Republika Srbija zaključila sporazum o readmisiji.

Readmisija predstavlja proces bezbednog povratka osoba koje ne ispunjavaju, ili više ne ispunjavaju uslove ulaska, boravka ili nastanjivanja na teritoriji određene države.

Lica se vraćaju na teritoriju države na osnovu uslova i po postupku predviđenom sporazumom o readmisiji koji predstavlja međunarodni ugovor. Ta država u procesu readmisije naziva se „**državom moliljom**“, a država koja se u procesu readmisije naziva „**za-moljenom državom**“ jeste ona koju je lice koje se nalazi u procesu readmisije prvobitno napustilo pre nego što je pokušalo da uđe ili je boravilo na teritoriji države molilje.

Kada strani državljeni uprkos nepostojanju zakonskih uslova za ulazak i boravak na teritoriji Republike Srbije ostvare ulazak i budu zatečeni u nezakonitom boravku na teritoriji Republike Srbije, nadležni organi Ministarstva unutrašnjih poslova, na osnovu potpisanih sporazuma o readmisiji, podnose državi porekla ilegalnog migranta zahtev za njegovom readmisijom. Recipročno tome, države sa kojima Republika Srbija ima potpisane sporazume to pravo ostvaruju kada srpske državljanе zateknу u nezakonitom boravku na svojoj teritoriji.

Do danas je potписан veliki broj sporazuma o readmisiji, a najvažniji je Sporazum između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave (sporazum je potписан 2007. godine, a stupio je na snagu 1. januara 2008).²⁶ Sporazum predviđa zaključivanje bilateralnih protokola o njegovoj primeni sa svakom zemljom članicom EU.

Republika Srbija ne raspolaže preciznim podacima o broju građana SFRJ, SRJ i SCG, pa i državljanina Republike Srbije, koji po bilo kom osnovu borave u drugim zemljama. Odliku o tome ko, kada i gde će po readmisiji biti vraćen u Republiku Srbiju donosi isključivo organ one države u kojoj je lice zatečeno na nezakonitom boravku.

U 2010. godini odobreno je 3.118 zahteva za readmisiju od ukupno 3.706 zahteva, dok je povratak ostvarilo 4.434 državljanina Republike Srbije.²⁷ Od 1996. godine do danas,

26 „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 103/2007.

27 Migracioni profil, str. 44.

najveći broj lica vraćen je u Republiku Srbiju iz Nemačke, Mađarske, Švajcarske, Austrije, Švedske, Belgije, Francuske i Norveške. Među vraćenim licima bilo je pripadnika svih etničkih grupa, a najviše Roma. Problem Roma je najizraženiji i najsloženiji, s obzirom na to da je njihov socio-ekonomski položaj marginalizovan, višestruko diskriminisan i izuzetno težak i složen. Imajući u vidu da je veliki broj lica prilikom odlaska iz Republike Srbije u zapadnoevropske zemlje iz kojih bi sada prema sporazumima o readmisiji trebalo da se vrate, prodao svoju pokretnu i nepokretnu imovinu i napustio radna mesta (ako su lica bila zaposlena) i praktično nema gde da se vrati, javlja se ozbiljan problem – kako i gde prihvati tako veliki broj povratnika. Ovaj problem još je izraženiji u uslovima tranzicije i ekonomске krize koja znatno otežava socio-ekonomsku reintegraciju povratnika u lokalne zajednice. Takođe, neka lica mogu biti istovremeno povratnici i izbeglice ili interna rasejljena lica, što dodatno otežava njihovu integraciju usled nepostojanja adekvatne nepokretnosti za stanovanje i istovremene nemogućnosti da se vrate i žive u mestu porekla.

Poseban problem predstavljalo je nepostojanje odgovarajućih baza podataka o povratnicima po osnovu sporazuma o readmisiji. Do skoro su se podaci prikupljali ili iz izveštaja Kancelarije za readmisiju na aerodromu „Nikola Tesla“ kojim su obuhvaćena uglavnom lica vraćena uz pratnju, ili iz izveštaja o realizaciji različitih projekata namenjenih povratnicima. Nedavno je Komesarijat za izbeglice formirao bazu podataka o povratnicima. Takođe, formiran je i Savet za reintegraciju povratnika po osnovu Sporazuma o readmisiji koji se bavi povratnicima, čije su aktivnosti usmerene i na funkcionisanje lokalnih saveta za migracije i pripremu i sprovođenje lokalnih migracionih akcionalih planova. Prema izveštaju Komesarijata za izbeglice Republike Srbije i Kancelarije za readmisiju za 2010. godinu, od 1.164 osobe koje su vraćene preko aerodroma „Nikola Tesla“ u Beogradu, 632 osobe bile su pripadnice romske nacionalnosti.²⁸ Ova tendencija nastavlja se i u 2011. godini, a romska populacija najčešće odlučuje da napusti zemlju zbog problema sa kojima se svakodnevno suočava poput siromaštva, niskog nivoa obrazovanja, nedostatka dokumentacije, izloženosti diskriminaciji i sl.

U poslednje vreme, u Srbiji se pojavljuje određeni broj tzv. „lažnih azilanata“, odnosno domaćih državljanima koji traže azil u zemljama EU, iako nisu izloženi progonu po nekom od osnova koji se zahteva za dobijanje azila. Nakon vizne liberalizacije za građane Republike Srbije u decembru 2009. godine, samo u narednih godinu dana 17.000 osoba iz Srbije zatražilo je azil u zemljama EU, posebno u Švedskoj, Belgiji i Nemačkoj. Ovde je reč prevashodno o siromašnim građanima koji su zatražili azil, verujući da će im život u zemljama EU biti olakšan. Oko 95% njih su Romi, a ostatak čine uglavnom albanske manjine iz Preševa i Bujanovca. Ova lica često rasprodaju svu imovinu kako bi započela život u stranoj zemlji, a ako budu vraćena po osnovu sporazuma o readmisiji, postavlja se pitanje da li je pravično na njih primeniti posebne pogodnosti koje se priznaju ostalim povratnicima.

1.7. Žrtve trgovine ljudima

Pod trgovinom ljudima podrazumeva se naročito težak oblik eksplotacije i lišavanja osnovnih ljudskih prava, koje nažalost nije iskorenjeno do današnjih dana. Iako je ova pojava vrlo stara, sve do 2000. godine nije postojala obavezujuća definicija trgovine ljudima. Tek **Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom uz Konvenciju UN o borbi protiv transnacionalnog organizo-**

28 Pristup pravima i integracija povratnika po sporazumu o readmisiji, Analiza glavnih problema i prepreka, Praxis, avgust 2011, Beograd.

vanog kriminala definiše ovu pojavu (član 3). Ne samo da Protokol prvi put definiciju trgovine ljudima uvodi na međunarodni plan, već to čini tako što vrlo široko definiše sve njene pojavnne oblike.

Pod **trgovinom ljudima** podrazumevaju se različite radnje (vrbovanje, prevoženje, prebacivanje, skrivanje i primanje lica) koje se čine pretnjom silom, upotrebatim sile ili drugih oblika prinude, otmice, prevare, obmane, zloupotrebe ovlašćenja ili teškog položaja lica, kao i davanje ili primanje novca ili druge koristi da bi se dobio pristanak lica koje ima kontrolu nad drugim licem. Cilj ovih mera jeste eksploatacija, koja kao minimum podrazumeva eksploataciju prostitucije drugih lica ili druge oblike seksualne eksploatacije, prinudni rad, ropstvo ili prakse slične ropstvu, ili uzimanje organa.

Da bi trgovina ljudima postojala, nije neophodno da je žrtva prešla međunarodno priznatu granicu, kao što je to potrebno kod dela krijumčarenja ljudima. Dakle, pod žrtvom trgovine ljudima podrazumeva se **svako fizičko lice koje je postalo predmet trgovine ljudima, bilo da je u pitanju domaći ili strani državljanin**. Pristanak žrtve trgovine ljudima na planiranu eksploataciju nije relevantan ukoliko se koriste sredstva prinude (primena pretnje, sile ili drugih oblika prinude, otmice, prevare, obmane, zloupotrebe ovlašćenja ili ugroženosti, ili davanja ili primanja novčanih sredstava ili druge koristi radi dobijanja pristanka lica, koje ima kontrolu nad drugim licem, u cilju eksploatacije).

Trgovina ljudima je u regionu postala problem sa pojavom ekonomskе krize i raspadom SFRJ, krajem osamdesetih godina prošlog veka. Do danas ovaj problem nije rešen, iako je pre desetak godina uspostavljen sistem za suzbijanje ove pojave i stalno se radi na njegovom unapređenju. Zbog povoljnog geografskog položaja i teške ekonomskе situacije, Srbija je uglavnom zemlja tranzita, a ne zemlja krajnje destinacije, što je bio slučaj osamdesetih godina. Zato je Srbija u velikoj meri postala i država porekla, i to uglavnom za žene koje traže posao u inostranstvu, a često završe u prinudnoj prostitutuciji. Međutim, od 2008. godine u Srbiji raste broj slučajeva trgovine ljudima u okviru granice Srbije, a među identifikovanim žrtvama dominiraju domaći državljanini. Teško je precizirati broj žrtava i učinilaca ovog dela. Različite institucije nude različite podatke – MUP Srbije (identifikovane ukupno 383 žrtve u periodu od 2002. do 2009), Služba za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima (identifikovane ukupno 484 žrtve u periodu od 2004. do 2009), i nevladina organizacija ASTRA (identifikovana ukupno 351 žrtva u periodu od 2002. do 2009),²⁹ a jedino što je sigurno jeste da je njihov broj znatno veći jer je žrtve trgovine ljudima teško otkriti. Tako bi i podatak da je u toku 2010. identifikovano 76 žrtava trgovine ljudima, trebalo uzeti s rezervom.³⁰ S druge strane, važan je podatak da je najzastupljenija seksualna eksploatacija i da čak 92,1% svih registrovanih žrtava trgovine ljudima čine žene. Ovim osobama neophodan je širok spektar pomoći, od psihološke do ekonomskе, imajući u vidu teške povrede ljudskih prava kojima su izložene ponekad i u veoma dugom periodu.



29 Trgovina ljudima u Srbiji – izveštaj za period 2000–2010, ASTRA, 2011, str. 52.

30 Migracioni profil, str. 38.

Različite kategorije migranata uslovjavaju njihov različit položaj, a time i različit pravni okvir. Zato je na početku bilo neophodno tačno identifikovati grupe migranata koje su u fokusu ovog priručnika. Pre analize postojećih međunarodnih standarda i zakonskog okvira za svaku od navedenih grupa migranata posebno, neophodno je predstaviti ustavni okvir Srbije relevantan za migrante.

II. USTAVNE ODREDBE KOJIMA SE ŠTITE PRAVA MIGRANATA

Najviši pravni akt Republike Srbije predstavlja Ustav iz 2006. godine.³¹ Ustav Republike Srbije započinje odredbom koja definiše Republiku Srbiju na sledeći način: to je „država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima“. Član 1. Ustava promoviše princip nacionalne, a ne građanske države. Srbija je država srpskog naroda, ali se uz ovu osnovnu karakteristiku vezuje i činjenica da je Srbija multinacionalna država.

Ustav dalje sadrži više članova koji su značajni za oblast upravljanja migracijama. Članom 13. Ustava predviđeno je da **Republika Srbija štiti prava i interese svojih državljana u inostranstvu, kao i da razvija i unapređuje odnose Srba koji žive u inostranstvu sa matičnom državom**. Dakle, ovaj član promoviše aktivan odnos države Srbije prema državljanima koji privremeno ili trajno ne žive na njenoj teritoriji, u prvom redu u oblasti zaštite njihovih prava i interesa (stav 1). Odnos države prema ovim državljanima ostvaruje se na polju povezivanja sa matičnom državom i manifestuje se kroz različite aktivnosti koje ih povezuju sa matičnom državom (stav 2). Član 80. stav 3. Ustava garantuje pravo na uspostavljanje, razvijanje i održavanje veza i saradnju sa sunarodnicima koji ne žive u Srbiji, a odnosi se na pripadnike nacionalnih manjina.

I. POLOŽAJ STRANACA U USTAVU REPUBLIKE SRBIJE

Član 17. Ustava bavi se položajem stranaca. **Strancima se u načelu garantuju sva prava koja imaju i domaći državljeni**. Izuzetak od ovog pravila čine prava koja Ustav izričito garantuje samo državljanima. To su **izborna prava** (član 52. stav 1) i **pravo države da zakonom uređuje ulazak i boravak stranca, što znači i da ih može proterati sa svoje teritorije** (član 39. stav 3). Međutim, do proterivanja može doći samo ukoliko su ispunjeni odgovarajući uslovi: kada odluku doneše nadležni organ, u zakonom predviđenom postupku, kada je strancu obezbeđeno pravo žalbe i kada mu ne preti progon zbog njegove rase, pola, vere, nacionalne pripadnosti, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj grupi, političkog mišljenja ili ozbiljnijeg kršenja prava zajemčenih Ustavom u zemlji u kojoj se proteruje.

U delu Ustava koji se bavi ljudskim i manjinskim pravima i slobodama postoji niz odredbi koje su bitne za različite kategorije migranata. Predviđena je **neposredna primena Ustavom zajamčenih ljudskih i manjinskih prava** (član 18), kao i **zabranu diskriminacije i proklamaciju jednake zaštite pred zakonom** (član 21). Zabranjena je svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta. Ipak, pod diskriminacijom se ne smatra uvođenje tzv. pozitivnih mera radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima, što može biti od velike važnosti za pojedine grupe migranata.

31 „Službeni glasnik RS“, br. 98/2006.

Ljudska prava, koja su garantovana Ustavom i posebno značajna za migrante, jesu:

- pravo na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti (član 23);
- pravo na život (član 24);
- pravo na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta, tj. zabrana mučenja (član 25);
- zabrana ropstva, položaja sličnog ropstvu i prinudnog rada (član 26);
- pravo na slobodu i bezbednost (član 27);
- obaveza čovečnog postupanja prema licu lišenom slobode (član 28);
- pravo na pravično suđenje (član 32);
- pravo na pravnu sigurnost u kaznenom pravu – zabrana retroaktivnih kaznenih mera, prepostavka nevinosti, *ne bis in idem*, itd. (član 34);
- pravo na državljanstvo (član 38);
- sloboda kretanja (član 39);
- sloboda misli, savesti i veroispovesti (član 43);
- zabrana izazivanja rasne, nacionalne i verske mržnje (član 49);
- pravo na utočište (član 57);
- pravo na zdravstvenu zaštitu (član 68);
- pravo na socijalnu zaštitu (član 69); i
- pravo na obrazovanje (član 71).

Ustav garantuje stranim fizičkim i pravnim licima *svojinu na nepokretnostima*, u skladu sa zakonom ili međunarodnim ugovorom na koje Ustav izričito upućuje (član 85. stav 1). Pored svojine na nepokretnostima, strancima se Ustavom garantuje i *pravo koncesije* koje mogu steći na prirodnim bogatstvima i na dobrima od opštег interesa (član 85. stav 2). Jednom opštom odredbom Ustav propisuje mogućnost da stranci uživaju i druga prava koja se regulišu zakonom (član 85. stav 2).

Konačno, Ustav Republike Srbije garantuje stranom državljaninu koji osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, pravo na *utočište u Republici Srbiji* (član 57 stav 1. Ustava).

2. STATUS GARANTOVANIH PRAVA MIGRANATA

Sva ova Ustavom garantovana prava iz korpusa ljudskih prava primenjuju se neposredno (član 18). To znači da sud i svaki drugi organ mogu da se pozovu direktno na ustavnu normu, bez obzira na to da li postoji ili ne postoji zakon kojim se bliže uređuje proklamovano pravo. Zakon može samo propisati način ostvarivanja ljudskih prava, uz poštovanje uslova i okvira koji su postavljeni Ustavom.

Naročito je važno da Ustav izričito garantuje zaštitu prava koja građani već uživaju jer proklamuje da se *dostignuti nivo ljudskih prava ne može smanjivati* (član 20), što znači da država ne može ukinuti navedena prava, niti obim njihovog uživanja. Država može samo ograničiti pojedina prava pod uslovom: *da je ograničenje propisano zakonom, radi*

ostvarenja svrhe koju Ustav dopušta, u obimu koji je neophodan u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu samog prava (član 20). Svi državni organi su u obavezi da vode računa o suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja, kao i o tome da li postoji način da se svrha ograničenja postigne na drugi način, manjim ograničenjem prava. Ustav poznaje i derogaciju ili stavljanje van snage pojedinih ljudskih prava u slučaju vanrednog ili ratnog stanja (član 202), koja ne sme biti diskriminatorna i mora biti okončana s prestankom izuzetnog stanja. Međutim, Ustav izričito navodi prava koja se čak ni u ovoj situaciji ne mogu staviti van snage, odnosno garantuje tzv. absolutna prava. U tu grupu spada najveći broj prava koja su ovde navedena kao prava naročito značajna za migrante.

Svako lice, kome je neko ljudsko pravo koje je garantovano Ustavom uskraćeno, ima pravo na sudsku zaštitu i na uklanjanje posledica nastalih takvom radnjom (član 22). Međutim, kako bi svoje pravo ostvarilo sudskim putem, važno je na koji način se postojeće odredbe iz oblasti ljudskih prava tumače. Zato je od velike važnosti što osnov tumačenja odredbi o ljudskim pravima čine važeći međunarodni standardi ljudskih prava i praksa međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovodenje (član 3). Ovde se prevashodno misli na jurisprudenciju Evropskog suda za ljudska prava i praksu komiteta UN, o čemu će biti reči u narednom delu.

III. MEĐUNARODNI STANDARDI U OBLASTI ZAŠTITE MIGRANATA

Međunarodne norme i standardi u oblasti zaštite migranata izuzetno su važni jer **Ustav Republike Srbije** od 2006. godine proklamuje da su **opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo unutrašnjeg pravnog poretku Republike Srbije**. To znači i da sudovi i ostali državni organi mogu neposredno primeniti norme međunarodnog prava, ali to u praksi često nije slučaj zbog nepreciznosti ovih normi. Iz tog razloga, neophodno je većinu međunarodnih normi uneti u unutrašnji sistem u vidu zakonskih odredbi.

Ustav u članu 16. utvrđuje hijerarhiju pravnih normi jer navodi da ovi izvori moraju biti u skladu sa Ustavom (identičnu odredbu sadrži i član 193. stav 3. Ustava). Pod opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava podrazumevaju se opšti međunarodni običaji, a pod potvrđenim međunarodnim ugovorima sporazumi i konvencije koji su ratifikovani. Kako se najveći broj međunarodnih normi odnosi na ljudska prava različitih kategorija migranata, posebno je važan član 18. Ustava koji, kako je već rečeno, proklamuje da se ova prava **neposredno primenjuju i da se tumače u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava**.

Međunarodno migraciono pravo sastavljeno je od pravila uspostavljenih u različitim podsistemima međunarodnog javnog prava, poput međunarodnog prava ljudskih prava, međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnog kriičnog prava, a koja se odnose na migrante. Kako migranti predstavljaju veoma raznoliku grupu, još na međunarodnom planu ne postoji skup normi koje bi se odnosile direktno na migrante. Jedan od razloga leži i u činjenici da migranti dugo nisu bili u fokusu međunarodne zajednice i da se ova grana međunarodnog prava razvijala tokom vremena. Tako se i pravila migracionog prava „izvlače“ iz ostalih podistema međunarodnog prava, a različiti instrumenti primenjuju se zavisno od konteksta i konkretne migratorne grupe: zavisno od toga da li su u pitanju izbeglice, raseljena lica, radnici migranti. Jedina međunarodna konvencija koja se izričito odnosi na migrante jeste **Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranta i članova njihovih porodica** iz 1990. godine, doneta pod okriljem UN. Druge konvencije odnose se na migrante u pojedinim delovima ili pojedinim oblastima života. Međutim, ne bi trebalo izgubiti iz vida činjenicu da sve konvencije iz oblasti ljudskih prava ustanovljavaju pravila za sva lica koja se nalaze na teritoriji jedne države, a time i za migrante.

Zbog ograničenog obima priručnika u narednom delu će biti reči samo o onim izvrima koji su najznačajniji. Tako će ukratko biti predstavljeni najvažniji univerzalni i evropski međunarodni instrumenti koji se odnose na sve migrante, kao i mehanizmi zaštite koji migrantima stoje na raspolaganju ako država ne poštuje međunarodne standarde koji proističu iz ovih instrumenata.

I. UNIVERZALNI STANDARDI U OKVIRU UJEDINJENIH NACIJA

Univerzalni sistem zaštite ljudskih prava uspostavljen je pod okriljem najvažnije univerzalne međunarodne organizacije, Ujedinjenih nacija. Ova organizacija teži da okupi sve države međunarodne zajednice i danas je gotovo blizu svog cilja jer u svom članstvu ima 193 države. Staranje o ljudskim pravima je jedan od osnovnih zadataka ove organizacije. Tokom više od 60 godina svog postojanja, UN su razvile različite mehanizme kojima kontrolišu i unapređuju stanje ljudskih prava u zemljama članicama. Organizacija to čini prvenstveno preko svojih organa, Generalne skupštine, Ekonomsko-socijalnog saveta i Saveta UN za ljudska prava. Međutim, najveći značaj imaju više strani međunarodni ugovori, tj. konvencije iz oblasti ljudskih prava koje uspostavljaju mehanizme nadzora nad implementacijom obaveza preuzetih od strane država.

1.1. Univerzalni instrumenti kojima se štite ljudska prava

Nakon Drugog svetskog rata i uspostavljanja UN, 1948. godine, doneta je **Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima** u formi Rezolucije Generalne skupštine, koja daje prvi katalog ljudskih prava i koja i danas predstavlja izvor međunarodnog običajnog prava. To znači da njene odredbe obavezuju sve države članice međunarodne zajednice. Univerzalna deklaracija sadrži niz prava koja su od posebne važnosti za migrante. Tako Univerzalna deklaracija garantuje **pravo na život, slobodu i bezbednost, zabranu ropstva i mučenja** i drugih oblika zlostavljanja, zabranu diskriminacije, zabranu proizvoljnog hapšenja, privaranja i proterivanja, pravo na pravično suđenje, pravo na privatni i porodični život, slobodu kretanja, pravo na državljanstvo, pravo na sklapanje braka i zasnivanje porodice, pravo na imovinu, slobodu veroispovesti, izražavanja i okupljanja i udruživanja, kao i politička prava. Univerzalna deklaracija garantuje i **pravo na socijalno osiguranje, pravo na rad i prava koja su u vezi s radom, pravo na obrazovanje i pravo na slobodno učešće u kulturnom životu zajednice**. Posebno je značajan član 14. koji prvi put na međunarodnom planu garantuje pravo na azil, odnosno proglašava da **svako ima pravo da traži i uživa u drugim zemljama utočište od proganjanja, osim ukoliko je lice učinilo krivično delo koje nije političkog karaktera ili koje je suprotno ciljevima i načelima Povelje UN**.

Nakon gotovo dvadeset godina od usvajanja Univerzalne deklaracije, 1966. godine, donete su prve konvencije iz oblasti ljudskih prava: **Pakt o građanskim i političkim pravima³²** i **Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima³³** koji predstavljaju značajan izvor ljudskih prava za sve, pa i za migrante. Prvi Pakt daje katalog građanskih i političkih prava koja se tiču odnosa pojedinca prema državi, kao i mogućnosti učešća pojedinaca u njenom upravljanju. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima sadrži set sledećih prava: **pravo na život** (član 6), **zabrana mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja** (član 7), **zabrana ropstva i prinudnog rada** (član 8), **pravo na slobodu i bezbednost ličnosti** (član 9), **pravo lica liшенog slobode na čovečno postupanje** (član 10), **zabrana lišavanja slobode zbog neispunjerenja ugovorne obaveze** (član 11), **pravo na slobodno kretanje** (član 12), **pravo kretanja stranaca** (član 13), **pravo na pravično suđenje** (član 14), **pravo ne bis in idem** (član 15), **pravo na priznanje pravne ličnosti** (član 16), **pravo na zaštitu privatnog života, porodice, stana i prepiske** (član 17), **pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti** (član 18), **sloboda izražavanja** (član 19), **zabrana propagande**

32 „Službeni list SFRJ“, br. 7/71.

33 Isto.

rata i pozivanja na nacionalnu, rasnu ili versku mržnju (član 20), pravo na slobodu mirnog okupljanja (član 21), sloboda udruživanja (član 22), pravo na zaštitu porodice (član 23), zaštita deteta (član 24), pravo na učešće u javnim poslovima (član 25), zaštita protiv diskriminacije (član 26), i zaštita pripadnika nacionalnih manjina (član 27).

Na drugoj strani su prava koja se garantuju **Paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima**. Države su u obavezi da pojedincima obezbede povoljne uslove za rad, pravičnu nadoknadu za njihov rad, socijalno obezbeđenje, osnovno obrazovanje ili ostvarivanje kulturnih potreba pojedinaca. Ova prava, bez obzira na zakone koje država ima, nije lako obezbediti, jer zavise od ekonomske moći države, ali se države moraju truditi da ova prava ostvare do maksimuma svojih raspoloživih sredstava. U pitanju su: pravo na rad (član 6), pravo na pravične i povoljne uslove rada (član 7), pravo na sindikalno organizovanje (član 8), pravo na socijalno osiguranje (član 9), pravo na zaštitu majke, deteta i porodice (član 10), pravo na odgovarajući životni standard (član 11), pravo na zdravlje (član 12), pravo na obrazovanje (član 13), pravo na učestvovanje u kulturnom životu i uživanje blagodeti naučnog napretka (član 15).

SFRJ je ratifikovala oba pakta 2. juna 1971, a nakon demokratskih promena 2000. godine i odricanja od kontinuiteta sa bivšom državom, Republika Srbija ponovo je prihvatiла važenje oba pakta 12. marta 2001.

Pored ovih međunarodnih instrumenata, za migrante su značajni i sledeći međunarodni ugovori koje je naša zemlja ratifikovala:

- Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije;³⁴
- Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena;³⁵
- Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka;³⁶
- Konvencija o pravima deteta;³⁷
- Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom;³⁸ i
- Međunarodna konvencija za zaštitu svih lica od prisilnih nestanaka.³⁹

Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. godine polazi od toga da je postojanje teorija koje se zasnivaju na rasnoj superiornosti ili mržnji, kao što su politika apartheida, segregacije ili odvajanja, veoma opasno. Ona potvrđuje da je **diskriminacija među ljudima po osnovu rase, boje ili etničkog porekla zabranjena jer predstavlja smetnju prijateljskim i miroljubivim odnosima među narodima i može dovesti do narušavanja mira i bezbednosti u međunarodnoj zajednici**. Konvencija zahteva od država da preduzmu neophodne mere radi brzog ukidanja svih oblika rasne diskriminacije i da suzbijaju rasističke doktrine i praksu.

SFRJ je Konvenciju ratifikovala 2. oktobra 1967. godine, a Republika Srbija prihvatiла 12. marta 2001.

34 „Službeni list SFRJ“, br. 31/67.

35 „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori“, br. 11/81.

36 „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori“, br. 9/91.

37 „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori“, br. 15/90 i „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 4/96 i 2/97.

38 „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 42/09.

39 „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 1/11.

Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena iz 1979. godine predstavlja najobuhvatniji dokument koji se odnosi na ženska ljudska prava. Prema ovoj Konvenciji, osnovni zadatak država je da nacionalnim ustavima, zakonima i podzakonskim aktima priznaju i u svim slučajevima zaštite ženska ljudska prava. Države su, takođe, dužne da ukinu kaznene odredbe i običaje i napuste svaku vrstu prakse kojom se uspostavlja i održava diskriminacija nad ženama. **Konvencija zabranjuje sve oblike diskriminacije prema ženama i zahteva ukidanje svih oblika trgovine ženama i eksploatacije prostitucije žena.** Konvencija se posebno zalaže za poboljšanje položaja žena koje žive u ruralnim područjima i garantuje jednaka prava u pogledu sticanja, menjanja i zadržavanja državljanstva, posebno kod zaključenja braka sa strancem.

SFRJ je Konvenciju ratifikovala 26. februara 1982. godine, a Republika Srbija prihvati 12. marta 2001.

Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka iz 1984. godine definiše i zabranjuje tri oblika zlostavljanja: torturu, nečovečno i ponižavajuće postupanje i kažnjavanje. Ona predviđa niz zakonskih, administrativnih, pravnih i drugih mera koje se tiču prevencije, istrage, izvođenja pred lice pravde onih koji ne poštuju odredbe o zabrani zlostavljanja, kao i obezbeđenje odštete žrtvama. Konvencija izričito isključuje mogućnost pozivanja na izuzetnu okolnost, zbog koje bi mučenje bilo dozvoljeno. **Sve države ugovornice obavezuju se da mučenje smatraju krivičnim delom i da učinioce ovakvih dela kazne na odgovarajući način, zavisno od težine samog dela.** Na osnovu Opcionog protokola (OP) iz 2002. godine, osnovan je **Potkomitet za prevenciju torture** sa ciljem uspostavljanja redovnih poseta mestima na kojima se nalaze lica lišena slobode. Potkomitet obavlja ovu funkciju u skladu sa Poveljom UN, priznatim standardima u oblasti lišenja slobode, kao i na osnovu principa poverljivosti, nezavisnosti, univerzalnosti, objektivnosti i neselektivnosti (član 2. OP). Države ugovornice obavezne su da dozvole Potkomitetu posete svakom mestu na kojem se nalaze lica lišena slobode, a u cilju smanjenja i suzbijanja akata mučenja. One su takođe u obavezi i da uspostave slična tela na nacionalnim nivou kako bi se ostvarila sistematska prevencija od torture.

SFRJ je Konvenciju ratifikovala 10. septembra 1991. godine, a Republika Srbija prihvati 12. marta 2001.

Konvencija o pravima deteta iz 1989. godine predstavlja katalog ljudskih prava koja se priznaju osobama mlađim od 18 godina. Konvencija **obavezuje države da poštuju i obezbeđuju prava svakom detetu pod njihovom jurisdikcijom bez ikakve diskriminacije i bez obzira na rasu, boju kože, pol, jezik, veroispovest, političko ili drugo ubeđenje, nacionalno, etničko ili socijalno poreklo, imovno stanje i druge osnove.** Države su u obavezi da detetu obezbede takvu zaštitu i brigu koja je neophodna za dobrobit dece. Konvencija predviđa sledeća prava: **ostvarenje najveće moguće mere zdravlja i zdravstvene preventivne i medicinske brige, pravo na besplatno osnovno obrazovanje, pravo na odmor, slobodno vreme, igru i učešće u kulturnim i umetničkim manifestacijama, pravo na informisanje, slobodno iskazivanje svog mišljenje i pravo da budu saslušani, pravo dece da žive sa svojim roditeljima i da imaju kontakt sa oba roditelja ukoliko oni žive razdvojeno, dok deca sa invaliditetom imaju pravo na posebnu podršku i unapređenje kao i na aktivno učešće u društvenom životu.** Države ugovornice preuzele su obavezu da preduzimaju sve odgovarajuće zakonske, administrativne, socijalne i obrazovne mere radi **zaštite deteta od svih oblika fizičkog ili mentalnog nasilja, povreda ili zloupotrebe, zanemarivanja ili nemarnog odnosa, maltretiranja ili eksploatacije, uključujući i seksualnu zloupotrebu.**

Republika Srbija ratifikovala je Konvenciju 4. oktobra 2001. godine.

Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom iz 2006. godine garantuje puno i jednak uživanje svih ljudskih prava osoba sa invaliditetom i promoviše poštovanje njihovog urođenog dostojanstva. Države ugovornice su se obavezale da će usvojiti potrebne zakonodavne, administrativne i druge mere radi obezbeđenja ravnopravnosti i nediskriminacije lica sa invaliditetom i prava priznatih ovom Konvencijom. Države moraju preduzeti sve neophodne mere radi ukidanja ili izmene svih propisa, običaja i prakse koji predstavljaju diskriminaciju osoba sa invaliditetom. Konvencija pruža katalog konkretnih prava za osobe sa invaliditetom, među kojima je posebno važna **pristupačnost** koja predstavlja jedan od suštinskih preduslova za ravnopravno učešće ovih osoba u svim oblastima društvenog života. Konvencija uređuje i takva pitanja kao što su sloboda i lični integritet i garantuje zaštitu od mučenja i nehumanog postupanja, zaštitu od nasilja, zloupotreba i eksploracije, zaštitu fizičkog i mentalnog integriteta, kao i pravo na obrazovanje, pravo na rad i uspostavljanje neophodnih službi podrške.

Republika Srbija ratifikovala je Konvenciju 31. jula 2009. godine.

Međunarodna konvencija za zaštitu svih lica od prisilnih nestanaka iz 2006. godine zabranjuje prisilne nestanke. Konvencija definiše prisilne nestanke kao „hapšenje, pritvor, otmicu ili bilo koji drugi oblik lišenja slobode od strane predstavnika države ili od strane bilo kojih lica ili grupe lica koji rade po ovlašćenju države, uz podršku države ili uz njenu prečutnu saglasnost, odbijajući pri tome da priznaju da je lice lišeno slobode ili prečutujući sudbinu i mesto boravka nestalog lica, čime se ono stavlja van pravne zaštite“. Konvencija od svih država zahteva da preduzmu odgovarajuće mere radi ispitivanja postojanja ovog dela, otkrivanja učinilaca i njihovog adekvatnog kažnjavanja.

Republika Srbija ratifikovala je Konvenciju 18. maja 2011. godine.

Sve pomenute konvencije odnose se na sva lica koja se nalaze na teritoriji Republike Srbije, pa time i na različite kategorije migranata koje se zateknu na njenoj teritoriji.

I.2. Nadzor nad implementacijom preuzetih obaveza od strane komiteta UN

Poseban položaj u sistemu Ujedinjenih nacija imaju tzv. **ugovorna tela**. To su komiteti osnovani pomenutim ugovorima o ljudskim pravima radi nadzora nad njihovom implementacijom. Njihove članove, koji su nezavisni stručnjaci i deluju u ličnom svojstvu, ne biraju organi UN, već države koje su ratifikovale konkretnu međunarodnu konvenciju, ili su joj pristupile. U tom smislu, ugovorna tela su autonomni organi van hijerarhije UN, ali su povezana sa sistemom UN. Ujedinjene nacije snose njihove troškove, Sekretarijat UN pruža im administrativne usluge, a oni su dužni da izveštaje o svom radu podnose Generalnoj skupštini preko Ekonomskog i socijalnog saveta.

Do danas su obrazovana sledeća ugovorna tela:

- **Komitet za ukidanje rasne diskriminacije** (Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije);
- **Komitet za ljudska prava** (Pakt o građanskim i političkim pravima);
- **Komitet protiv mučenja** (Konvencija protiv mučenja);
- **Komitet za ukidanje diskriminacije prema ženama** (Konvencija o diskriminaciji žena);
- **Komitet za prava deteta** (Konvencija o pravima deteta);

- **Komitet za prava radnika-migranata** (Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika-migranata);
- **Komitet za prava osoba sa invaliditetom** (Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom); i najmlađi,
- **Komitet za prisilne nestanke** (Međunarodna konvencija o zaštiti svih osoba od prisilnih nestanaka).

Postoji i **Komitet za ekomska, socijalna i kulturna prava**, do čijeg osnivanja nije došlo na osnovu Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, već na osnovu Rezolucije Ekonomskog i socijalnog saveta UN iz 1985. godine, ali funkcioniše kao i ostali komiteti.

U okviru zaštite ljudskih prava, ugovorna tela u prvom redu ispituju i ocenjuju **periodične izveštaje država ugovornica o saglasnosti njihovog zakonodavstva i prakse sa preuzetim obavezama iz odgovarajućih konvencija**. Posle razmene mišljenja sa predstavnicima vlade, ugovorna tela u svojim zaključcima daju mišljenje o stanju ljudskih prava u konkretnoj državi i preporuke u smislu poboljšanja tog stanja.

PRIMER

Na zasedanju tokom aprila i maja 2005. godine, Komitet za ekomska, socijalna i kulturna prava razmatrao je inicijalni izveštaj Srbije i Crne Gore o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. U svojim zaključnim komentarima, objavljenim juna 2005, Komitet se osvrnuo i na pitanja povratnika: „Komitet izražava dušoku zabrinutost zbog nesigurnog boravišnog statusa i ograničenog pristupa [...] povratnika iz trećih zemalja [...] ličnim identifikacionim dokumentima koja su uslov za ostvarivanje brojnih prava poput ispunjavanja uslova za rad, prijavljivanja za pomoć u slučaju nezaposlenosti i drugih socijalnih beneficija ili upis u školu.“⁴⁰

Ugovorna tela bave se i tumačenjem pojedinih odredbi iz konvencije ili opštim pitanjima u vezi sa njihovom primenom tako što, obično jednom godišnje, formulišu i objavljaju opšte komentare. Na primer, Komitet za prava radnika migranata do sada je doneo Komentar br. 1 koji se odnosi na „kućne radnike migrante“.⁴¹ Ovaj opšti komentar bavi se migrantima koji obavljaju domaće poslove kao što su, na primer, poslovi kućne pomoćnice. Posebno se ističe da se zaštita migranata proteže ne samo na period njihovog aktivnog radnog angažmana, već se odnosi i na pripremu za migriranje, napuštanje zemlje, tranzit, period boravka i obavljanja aktivnosti, kao i povratak u državu porekla ili državu u kojoj određeno lice ima prebivalište. Ovakvo tumačenje veoma je značajno za primenu Konvencije, odnosno za jasnije i potpunije preciziranje pojedinih njenih odredbi.

Određeni broj konvencija (Konvencija protiv mučenja, Opcioni protokol uz Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena i Konvencija o zaštiti svih osoba od priznudnog nestanka) predviđa još jedno sredstvo kontrole u smislu da li države ispunjavaju svoje međunarodne obaveze u vidu **istražne procedure**. Ova procedura započinje prijemom pouzdanih informacija o ozbilnjom i sistematskom kršenju odredbi neke od pomenutih konvencija. Tada komiteti mogu pozvati državu da sarađuje i da dostavi primedbe

40 Visoki komesariat Ujedinjenih nacija za ljudska prava, *Primena paktova o ljudskim pravima u Srbiji*, Beograd, 2006, str. 28.

41 CMW/C/CG/1, General Comment no. 1 on migrant domestic workers, 23 February 2011, par. 3.

na dobijene informacije. Komiteti mogu da odrede jednog ili više svojih članova koji će sprovesti istragu i o tome bez odlaganja obavestiti ostale članove komiteta. Istraga koja se vodi je poverljive prirode i zasniva se na saradnji države o kojoj su primljene informacije. U skladu sa ovim principom, samo uz saglasnost konkretnе države i kada je to neophodno, istraga se može obaviti i na teritoriji te države. Nalazi istrage i razmatranja komiteta u vidu komentara dostavljaju se državi, koja ima rok od šest meseci da uputi svoje primedbe na ove komentare. Posle isteka tog roka, komitet može pozvati državu da pruži i detaljne informacije o merama koje je preduzela, kao i dodatne informacije kada komitet smatra da je to neophodno. Nakon ovog ispitivanja, komitet sačinjava rezime nalaza i stavlja ga u izveštaj koji podnosi Generalnoj skupštini UN, a izveštaj može takođe biti i objavljen kako bi se učinio dostupnim ostalim državama, ali samo uz saglasnost države koja je bila predmet ispitivanja.

Većina ugovornih tela ovlašćena je i da razmatra predstavke pojedinaca koji tvrde da su žrtve neke povrede prava predviđene konkretnom konvencijom. Pojedinci se ne mogu obratiti jedino Komitetu za prava deteta i Komitetu za ekonomsku, socijalnu i kulturnu prava. Predstavka mora da ispunjava sledeće uslove:

1. Podnositelj mora pokazati da ima legitimni interes, odnosno da je žrtva povrede nekog prava iz konvencije;
2. Podnositelj mora iscrpsti sve unutrašnje pravne lekove;
3. Zahtev se mora odnositi na povredu nekog prava iz konvencije (kompatibilnost sa međunarodnom konvencijom);
4. Zahtev ne sme predstavljati zloupotrebu prava na obraćanje komitetu; i
5. Suštinski istovetan zahtev ne može istovremeno biti upućen različitim komitetima.

Odluke koje komiteti donose na pojedinačne predstavke nisu presude, već preporuke u smislu tumačenja određenog prava i ukazivanja državama na način na koji bi povreda trebalo da bude ispravljena. Ipak, ove preporuke države uglavnom prihvataju zbog autoriteta koji uživaju komiteti.

PRIMER

Diskriminacija

U slučaju *Omirudi Cifra protiv Mauricijusa*,⁴² Komitet za ljudska prava razmatrao je predstavku dvadeset žena sa Mauricijusa koje su tvrdile da su žrtve diskriminacije. One su smatrali da su pre donošenja Zakona o imigraciji i deportaciji iz 1977. godine, strani muškarci i žene koji su u braku sa državljanima Mauricijusa uživali isti status u pogledu boravka, to jest imali su pravo da žive u zemlji sa svojim muževima ili ženama sa Mauricijusa. Prema novim zakonima, muževi-stranci oženjeni ženama sa Mauricijusa izgubili su pravo boravka na Mauricijusu te moraju da traže „dozvolu boravka“ koju im ministar unutrašnjih poslova može uskratiti ili oduzeti u svakom trenutku. Novi zakoni, međutim, ne utiču na status žena-strankinja udatih za muževe sa Mauricijusa, koje zadržavaju svoje zakonsko pravo boravka u ovoj zemlji. Podnosioci dalje tvrde da, prema novim zakonima, muževi-stranci mogu biti deportovani prema naredbi ministra, koja ne podleže sudskom razmatranju.

42 Aumeeruddy v. Cziffra, Komitet za ljudska prava, predstavka br. 35/1978, 1981.

Komitet za ljudska prava pronašao je da su države u obavezi da poštuju i jemče prava iz Pakta „bez ikakvog razlikovanja... (između ostalog) prema polu“, a posebno prema članu 3. „da obezbede jednako pravo ljudi i žena na uživanje“ svih tih prava, kao i prema članu 26. da obezbede „bez ikakvog razlikovanja“ – „jednaku zakonsku zaštitu“. U konkretnom slučaju, pravi se nepovoljna razlika prema polu koja pogađa navodne žrtve u uživanju jednog od njihovih prava. U isto vreme, Komitet smatra da je zakonodavstvo koje ovim ograničenjima podvrgava samo strane bračne drugove žena sa Mauricijusa, a ne i strane bračne drugove muškaraca sa Mauricijusa, diskriminatorno u odnosu na žene sa Mauricijusa i ne može se opravdati bezbednosnim razlozima.

2. EVROPSKI STANDARDI ZAŠTITE MIGRANATA

Pored univerzalnog sistema zaštite ljudskih prava, postoje i tri regionalna sistema zaštite: američki, afrički i evropski sistem zaštite ljudskih prava. Za Republiku Srbiju svakako je najznačajniji evropski sistem zaštite koji se odvija u okviru tri regionalne organizacije: EU, Saveta Evrope i Organizacije za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS). Zbog svog značaja i doprinosa u unapređenju i zaštiti prava migranata, izdvajaju se EU i Savet Evrope, o kojima će biti reči u nastavku.

2.1. Uspostavljeni standardi u Evropskoj uniji

Evropska unija je nadnacionalna *sui generis* organizacija, koja obuhvata 27 evropskih država članica, sa ukupno oko 500 miliona stanovnika. Prva organizacija stvorena je 1957. godine, kada je Ugovorom iz Rima uspostavljena Evropska ekonomski zajednica (EEZ), u cilju ekonomskog povezivanja šest vodećih zemalja Zapadne Evrope. Evropska unija nastala Ugovorom iz Mastrihta 1992. proširena je pridruživanjem novih država članica, kao i povezivanjem ne samo na ekonomskim, već i na političkim i socijalnim osnovama. Do poslednjeg proširenja Evropske unije došlo je 2007. godine, kada su organizaciji pristupile Bugarska i Rumunija, a Evropski savet doneo je odluku da se buduće proširenje omogući Turskoj, Islandu i zemljama Zapadnog Balkana. Srbija je aprila 2008. potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, a decembra 2009. podnela kandidaturu za članstvo.

Kako bi se pridružila Evropskoj uniji, Srbija mora da ispuni odgovarajuće ekonomske, političke i administrativne uslove i da poštaje principe slobode, demokratije, ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i princip vladavine prava. Zato je za Srbiju važno da poznaje i poštuje osnovne principe uspostavljene u ovoj organizaciji donošenjem odgovarajućih zakona i njihovom adekvatnom primenom, ukoliko želi da što pre postane njena punopravna članica. Ova aktivnost Evropske unije posebno je značajna u oblasti politike azila.

2.2. Ugovor iz Lisabona

Ugovor iz Lisabona, koji je potписан decembra 2007. i stupio na snagu 1. decembra 2009. godine, menja i proširuje političke i pravne strukture Evropske unije. U Preambuli Lisabonskog ugovora navodi se da je glavna inspiracija za donošenje ovog dokumenta **zajedničko evropsko nasleđe koje počiva na ljudskim pravima, slobodi, demokratiji, jednakosti**

i vladavini prava. Naročito je važan član 2. stav 3. kojim se proklamuje da će se Evropska unija boriti za socijalnu inkluziju i protiv diskriminacije i da će promovisati socijalnu pravdu i zaštitu, jednakost među polovima, solidarnost među generacijama i zaštitu prava deteta. **Evropska unija dobila je zadatku da unapređuje, između ostalog, i socijalnu koheziju i solidarnost među državama članicama.** U spoljnim odnosima, Evropska unija mora da preduzima mere radi smanjenja siromaštva i zaštite ljudskih prava. Dakle, Evropska unija sada, po prvi put, u fokus delovanja stavlja ljudska prava i ima mogućnosti da bolje sprovodi nove politike kojima se unapređuju socijalni uslovi i ostvaruje socijalna kohezija.

Povelja o osnovnim pravima EU iz 2000. godine sadrži katalog ljudskih prava EU i inkorporirana je u tekst Lisabonskog ugovora, čime je ovaj dokument stekao svoju pravnu obaveznost. Povelja potvrđuje načela na kojima počiva EU i prava i slobode koji pripadaju građanima država članica EU. Između ostalog, u članu 21. stav 1. Povelje **zabranjuje se svaka diskriminacija po bilo kom osnovu.** Povelja garantuje niz ljudskih prava i sloboda, što u pojedinim segmentima ide i iznad zaštite koja se pruža Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, o kojoj će biti reči.

Povelja garantuje nepovrednost ljudskog dostojanstva i štiti korpus građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Tako Povelja **zabranjuje sve oblike zlostavljanja** (član 3), **zabranjuje prinudni rad i trgovinu ljudima** (član 5), **jemči državljanima trećih zemalja koji imaju radnu dozvolu u nekoj državi članici pravo na rad pod jednakim uslovima kao i građanima Unije** (član 15), **garantuje pravo na azil** (član 18), **zabranu proterivanja** (član 19), **zabranu diskriminacije po bilo kom osnovu** (član 21), **poštovanje raznolikosti kultura, religije i jezika** (član 22), **kao i niz prava iz radnih odnosa, socijalnog obezbeđenja i socijalne zaštite.** Povelja predviđa i pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu svakog građanina Unije koji će, na teritoriji treće države u kojoj država članica čiji je državljanin nema predstavništvo, dobiti zaštitu diplomatskih ili konzularnih organa bilo koje druge države članice, pod istim uslovima kao i državljeni te države članice.

2.3. Standardi zaštite migranata u okviru Saveta Evrope

Savet Evrope predstavlja prvu evropsku regionalnu organizaciju, koja je nastala neposredno posle Drugog svetskog rata (1949). Nekoliko evropskih država, poučeno ratnim razaranjima i inspirisano velikim idejama o ujedinjenju Evrope, odlučilo je da stvori organizaciju koja će postići veće jedinstvo svojih članica (član 1. Statuta) i zaštititi i promovisati slobodu, demokratske vrednosti i ljudska prava. Poštovanje ljudskih prava postavljeno je kao jedan od primarnih zadataka i uslova za prijem u članstvo organizacije (članovi 3. i 4. Statuta). Članovi osnivači, prilikom osnivanja organizacije, izrazili su želju da organizaciji pristupe sve evropske države i danas je ovaj cilj gotovo ostvaren – jedina evropska država koja nije u ovom sistemu je Belorusija. Srbija je država članica Saveta Evrope od 3. aprila 2003. godine.

U okviru Saveta Evrope donet je veliki broj konvencija iz oblasti ljudskih prava, od kojih posebno mesto pripada Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.

2.4. Evropska konvencija o ljudskim pravima

Ubrzo posle osnivanja Saveta Evrope, usvojena je prva konvencija iz oblasti ljudskih prava – **Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda,**⁴³ popularno

43 „Službeni glasnik SCG“, br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005 – ispr.

nazvana **Evropska konvencija o ljudskim pravima** (u daljem tekstu: Evropska konvencija), koju je u Rimu 1950. godine potpisalo trinaest država članica Saveta Evrope. Prava i slobode garantovane Evropskom konvencijom odnose se na svako lice, uključujući i različite kategorije migranata.

Osnovna prava i slobode iz Evropske konvencije koja se odnose na sva lica su: **pravo na život** (član 2), **zabrana mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja** (član 3), **zabranu ropstva i prinudnog rada** (član 4), **pravo na slobodu i sigurnost** (član 5), **pravo na pravično suđenje** (član 6), **kažnjavanje samo na osnovu zakona** (član 7), **pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života** (član 8), **sloboda misli, savesti i veroispovesti** (član 9), **sloboda izražavanja** (član 10), **sloboda okupljanja i udruživanja** (član 11), **pravo na sklapanje braka** (član 12), **pravo na delotvoran pravni lek** (član 13) i **zabranu diskriminacije** (član 14).

Uz Evropsku konvenciju, do danas je doneto još četrnaest protokola, od kojih se neki bave proceduralnim pitanjima, dok neki povećavaju katalog garantovanih ljudskih prava uvođenjem novih, materijalnih odredbi, i to: Prvi protokol (**pravo na mirno uživanje imovine** (član 1), **pravo na obrazovanje** (član 2) i **pravo na slobodne izbore** (član 3)), Četvrti protokol (**zabranu dužničkog ropstva** (član 1), **sloboda kretanja** (član 2)), Šesti protokol (**zabranu izricanja i izvršavanja smrte kazne** (član 1)), Sedmi protokol (**pravo na žalbu u krivičnim stvarima** (član 2), **pravo na nagradu za pogrešnu osudu** (član 3), **pravo ne biti suđen ili kažnen dva puta u istoj pravnoj stvari** (član 4) i **jednakost supružnika** (član 5)), Dvanaesti protokol (**opšta zabrana diskriminacije** (član 1)), i Trinaesti protokol (**apsolutna zabrana smrte kazne** (član 1)). Pojedina prava garantovana protokolima odnose se isključivo na strance: Četvrti protokol (**zabranu proterivanja sopstvenih državljanina** (član 3) i **zabranu kolektivnog proterivanja stranaca** (član 4)) i Sedmi protokol (**zaštita u postupku proterivanja stranaca** (član 1)).

Danas su sve države ratifikovale Evropsku konvenciju, osim Belorusije. U odnosu na Srbiju, primena Evropske konvencije počela je 3. marta 2004. godine.

Evropska konvencija uspostavlja najkompletnejši sistem nadzora nad izvršavanjem preuzetih obaveza država ugovornica na međunarodnom planu u vidu Evropskog suda za ljudska prava.

2.5. Relevantna praksa Evropskog suda za ljudska prava

Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: Evropski sud) je osnovni organ nadzora nad poštovanjem obaveza preuzetih Evropskom konvencijom. Nalazi se u sedištu Saveta Evrope, u Strazburu (Francuska), i u njegovom sastavu ima onoliko sudija koliko ima država ugovornica Evropske konvencije, odnosno četrdeset sedam sudija. Sudije deluju u ličnom svojstvu i rade isključivo u interesu unapređenja i zaštite ljudskih prava, a ne radi ostvarivanja sopstvenih interesa i interesa države iz koje dolaze.

Postupak pred Evropskim sudom mogu pokrenuti države (**međudržavne predstavke**) i pojedinci (**pojedinačne predstavke**). Prema članu 34. Evropske konvencije, Evropski sud može da prima predstavke od svake osobe, nevladine organizacije ili grupe lica koji tvrde da im je povređeno neko pravo garantovano Evropskom konvencijom i njenim protokolima, kada navodnu povredu učini država koja je prihvatile Evropsku konvenciju. To je najčešće država državljanstva, ali može biti i svaka druga država, kada predstavku podnosi stranac koji se našao pod jurisdikcijom te države ili apatrid (lice bez državljanstva).

Uslovi za prihvatanje individualnih predstavki isti su kao kod komiteta UN, ali postoje i dodatni uslovi koje treba ispuniti da bi se predstavka proglašila prihvatljivom. Ti uslovi su sledeći:

- Evropska konvencija za ljudska prava predviđa vremenski rok u kojem se pojedinc može obratiti Evropskom sudu — **rok od šest meseci od dana donošenja pravnosnažne odluke pred domaćim organom u konkretnom predmetu**;
- Evropski sud traži da **predstavka nije očigledno neosnovana**, pa je po ovom osnovu odbacio do sada mnogo podnesaka. Ovaj uslov pruža mogućnost Evropskom sudu da se rastereti od trivijalnih i kverulantskih zahteva; i
- Jedan od novih uslova uvedenih izmenom dosadašnjeg člana 35. Evropske konvencije članom 12. Četrnaestog protokola jeste mogućnost odbacivanja predstavke ukoliko njen **podnositelj nije pretrpeo „značajnije oštećenje“** (engl. *significant disadvantage*). U tom slučaju, Evropski sud neće razmatrati predstavku, osim ukoliko poštovanje ljudskih prava ne zahteva ispitivanje merituma i ukoliko domaći sudovi nisu propisno razmotrili slučaj.

Evropski sud donosi presude većinom glasova prisutnih sudija, koje su obavezne za državu ugovornicu protiv koje je presuda doneta. Presudom se najčešće dosuđuje **novčani iznos**, ali se može naložiti i preuzimanje individualnih i opštih mera. **Individualne mere** preuzimaju se onda kada pravično zadovoljenje nije dovoljno da otkloni povredu, pa se može naložiti ponovno otvaranje postupka, ukidanje odluke o deportaciji i sl. **Opšte mere** preuzimaju se kada je neophodno sprečiti nove povrede u budućnosti, koje su izazvane propustima u zakonodavstvu ili njegovim pogrešnim tumačenjem i neadekvatnom praksom sudskega organa. Tada je potrebno da država što pre izmeni ili dopuni postojeće propise i praksu, u skladu sa preporukama Suda.

Komitet ministara Saveta Evrope vrši nadzor nad ispunjavanjem obaveza države od koje zahteva podnošenje izveštaja o merama koje je preuzeala u cilju sprovođenja presude (član 46. stav 2. Evropske konvencije). Komitet ministara održava nekoliko sastanaka godišnje i na njima razmatra da li su presude izvršene ili nisu, a kada se uveri da je država sprovela mere koje je Sud naložio, donosi posebnu rezoluciju kojom konstatuje da je država ispunila svoju obavezu. Ukoliko država odbija da izvrši presudu, Komitet ministara može preuzimati diplomatske inicijative, donositi rezolucije kojima se određuju privremene mere radi sprovođenja presuda i utvrđivati rokove za njihovo izvršenje, pretiti suspenzijom članskih prava u Savetu Evrope i pozivati druge članice da preuzmu mere protiv ove države.

Države su takođe obavezne i da prate i poštuju standarde utvrđene u presudama donetim protiv drugih država, jer je Evropski sud ovlašćen da daje autentično tumačenje Evropske konvencije, koje je kao takvo obavezno za sve države ugovornice. Evropski sud ima veoma bogatu jurisprudenciju i do sada se bavio najrazličitijim pitanjima, poput zabrane proterivanja stranaca kada im preti opasnost od zlostavljanja, zabrane kolektivnog proterivanja stranaca, prava na spajanje porodice i sl. Iako Evropska konvencija zabranjuje prinudni rad, Evropski sud se do 2010. godine nije bavio pitanjem trgovine ljudima, pa je bilo nejasno da li ova konvencija štiti pojedince i od ovog krivičnog dela. Danas je ta dilema okončana.

PRIMERI

Trgovina ljudima

Januara 2010. godine, u slučaju *Ranceva protiv Kipra i Rusije*, doneta je prva istočirska presuda Evropskog suda o trgovini ljudima u Evropi, kojom je utvrđeno da su Rusija i Kipar prekršili niz odredbi iz Evropske konvencije.⁴⁴ Presuda je potvrdila da trgovina ljudima nije u skladu sa vrednostima koje štiti ova konvencija. Slučaj se ticao smrti dvadesetogodišnje Ruskinje Oksane Ranceve koja je bila žrtva trgovine ljudima, i koja je iz Rusije na umetničku vizu prebačena na Kipar radi seksualne eksploracije u jednom kabareu u Limasolu. Ona je pronađena mrtva ispod balkona stana koji je pripadao jednom radniku kabarea. Evropski sud je pronašao da Kipar nije zaštitio ovu devojku od trgovine, niti od nezakonitog držanja, kao i da nije sproveo efikasnu istragu povodom njene smrti. S druge strane, Rusija je proglašena odgovornom zato što nije efikasno istražila kako je devojka postala žrtva trgovine ljudima. Evropski sud je istakao da je eksploracija ljudi zasnovana na moći i na upotrebi sile i pretnje prema žrtvi koja živi i radi u teškim uslovima, i da predstavlja moderan oblik ropstva, te je kao takva zabranjena Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.

Diskriminacija azilanata

U slučaju *Conka protiv Belgije* iz 2002. godine,⁴⁵ više porodica slovačkih državljana romske nacionalnosti zatražilo je azil u Belgiji jer su više puta bile žrtve napada „skinheads“ u Slovačkoj. Određenom broju romskih porodica naloženo je da se jave u policijsku stanicu kako bi se upotpunila dokumentacija vezana za njihove zahteve za dobijanje azila, ali im je tom prilikom zapravo uručeno rešenje za deportaciju i određivanje pritvora do proterivanja. Ove porodice odvedene su u zatvoreni tranzitni centar blizu briselskog aerodroma, a četiri dana kasnije oko 70 lica vraćeno je u Slovačku. Evropski sud je smatrao da okolnosti slučaja navode na zaključak da je ovde došlo do povrede člana 4. Četvrtog protokola uz Evropsku konvenciju u smislu kolektivnog proterivanja jer su rešenja o proterivanju bila sačinjena na identičan način, sva lica su imala obavezu da se jave u policijsku stanicu u isto vreme, bio im je otežan kontakt sa advokatom, a postupak za davanje azila nije bio okončan.

44 *Rantsev protiv Kipra i Rusije*, predstavka br. 25965/04, presuda od 7. januara 2010.

45 *Conka v. Belgium*, predstavka br. 51564/99, presuda od 5. februara 2002.

Zabrana proterivanja

U *Said protiv Holandije*⁴⁶ iz 2005. godine, podnositac predstavke bio je eritrejski državljanin koji je tražio azil u Holandiji. On je tvrdio da se borio na strani Eritreje u ratu protiv Etiopije, ali da je kritikovao vojsku i da je nakon izvesnog vremena dezertirao, što ga dovodi u rizik od zlostavljanja ukoliko se vrati u svoju zemlju. Evropski sud je pronašao da se rat završio 2000. godine, ali da su dostupne informacije ukazivale na to da vlasti Eritreje nisu demobilisale svoju vojsku, kao i da razni izveštaji svedoče da se prema deserterima postupa nečovečno. Na osnovu toga, Sud je zaključio da bi deportacijom u Eritreju lice bilo izloženo realnom riziku od zlostavljanja. Takođe, u slučaju *Bajzakov i drugi protiv Ukrajine*⁴⁷ iz 2010, četiri pripadnika političke opozicije u Kazahstanu tvrdila su da bi ekstradicijom u ovu zemlju bila izložena torturi, pa čak i smrtnoj kazni. Kako bi utvrdio stvarni rizik od torture, Evropski sud je ispitivao zaključna razmatranja Komiteta protiv torture i izveštaje nekih nevladinih organizacija. Oni su dokumentovali raširenu praksu torture prema pripadnicima političke opozicije u Kazahstanu i Evropski sud se složio sa tvrdnjom da bi njihovom ekstradicijom došlo do kršenja člana 3. Evropske konvencije.

Govor mržnje

U *Jersild protiv Danske*⁴⁸ iz 1994. godine, podnositac predstavke bio je TV novinar, koji je intervuisao troje članova jedne rasističke grupe iz Kopenhagena. Tokom intervjuja, članovi grupe davali su negativne izjave o imigrantima, crnačkom stanovništvu i drugim etničkim manjinama u Danskoj. Posle intervjuja, novinar je osuđen za pružanje pomoći i pomaganje u diskriminaciji u vidu govora mržnje. Razmatrajući ovaj slučaj, Evropski sud je istakao da audio-vizuelni mediji imaju mnogo jači uticaj na pojedince od štampanih medija i da bi tu trebalo biti posebno obazriv, ali je pronašao da krivična osuda novinara nije prošla test proporcionalnosti. Evropski sud je uzeo u obzir da prilog nije napravljen s namerom da se propagiraju rasistički stavovi, već da se razgovara o temama koje su od javnog interesa, dok je emitovanje išlo u okviru ozbiljnog informativnog programa i bilo je namenjeno dobro informisanoj javnosti. S druge strane, u slučaju *Le Pen protiv Francuske*⁴⁹ iz 2010, Evropski sud je zauzeo stav da sloboda političkog govora ne može biti opravданje za govor mržnje. Pozivanje na odgovornost za izjave date u kontekstu opšte debate o problemima koji su povezani s integracijom imigranata, zavisi od procene države da li je ono neophodno u demokratskom društvu. Tako je Le Pen, predsednik francuske partije Nacionalni front, u svojim govorima upozoravao na povećanje broja članova muslimanske zajednice, koja po njemu predstavlja latentnu opasnost za dignitet i bezbednost francuskog naroda. Evropski sud je smatrao da su njegovi komentari, upereni protiv Muslimana, bili nedozvoljeni jer su izazivali osećaj odbacivanja i neprijateljstva.



46 *Said v. the Netherlands*, predstavka br. 2345/02, presuda od 5. juna 2005.

47 *Baysakov and others v. Ukraine*, predstavka br. 54131/08, presuda od 18. februara 2010.

48 *Jersild v. Denmark*, predstavka br. 15890/89, presuda od 23. septembra 1994.

49 *Le Pen v. France*, predstavka br. 18788/09, presuda od 20. aprila 2010.

Međunarodne konvencije i standardi koji su ovde izloženi pravno su obavezujući za Republiku Srbiju i predstavljaju okvir za uspostavljanje sistema zaštite migranata prema Ustavu iz 2006. godine, osim izvora donetih u okviru Evropske unije. Pored ovih najvažnijih konvencija, koje se odnose na sva lica pod jurisdikcijom države ili na pojedine kategorije lica, a time i na migrante, postoje i specijalizovane konvencije koje se odnose konkretno na određenu kategoriju migranata. One će biti pomenute u narednom delu, u okviru analize pravnog režima ustanovljenog za tu pojedinu kategoriju migranata.

IV. NACIONALNI PRAVNI OKVIR ZA MIGRANTE

Pored relevantnih odredbi Ustava i opštih međunarodnih normi i standarda, na svaku kategoriju migranata odnose se specijalizovane međunarodne konvencije, relevantni zakoni i strategije kojima država definiše prioritetne ciljeve radi unapređenja njihovog položaja i načine za njihovo ostvarivanje. Ovi izvori predstavljeni su u daljem tekstu za svaku kategoriju migranata ponaosob.

I. STRANCI

Najkraće rečeno, **pod strancima se podrazumevaju lica koja ne uživaju državljanstvo određene države**. Međunarodno pravo ne reguliše kada i pod kojim uslovima lice stiče državljanstvo neke države, već to predstavlja diskreciono pravo svake države. Ipak, razvoj međunarodnog prava ljudskih prava uslovio je i priznanje prava na državljanstvo, pa tako **Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima** u članu 15. kaže da **svako lice ima pravo na državljanstvo, kojeg ne može biti proizvoljno lišen, niti mu se može uskratiti pravo da promeni državljanstvo**. Kako bi se ovo pravo ostvarilo, međunarodno pravo prvenstveno je usmereno na rešavanje problema apatrida, odnosno lica bez državljanstva. Tako je 1954. godine doneta **Konvencija o statusu lica bez državljanstva**.⁵⁰ Cilj ove konvencije je da reguliše i poboljša status lica bez državljanstva, kao i da im obezbedi priznanje osnovnih prava i sloboda, bez diskriminacije. Međutim, odluku da li neko lice ima prava na beneficije koje pruža ova Konvencija, donosi svaka država u skladu s njenim uspostavljenim postupcima. **Konvencija o smanjenu broju lica bez državljanstva**⁵¹ iz 1961. godine ima za cilj da smanji broj apatrida, tako što uvodi pravila kojima se smanjuje mogućnost apatridije pri rođenju. Konvencija, s druge strane, ne zabranjuje mogućnost opoziva državljanstva pod određenim okolnostima, niti retroaktivno dodeljuje državljanstvo trenutnim apatridima. Ona samo zahteva od država da usvoje nacionalno zakonodavstvo koje održava propisane standarde u pogledu sticanja i gubitka državljanstva. Republika Srbija obvezala se na poštovanje obaveza koje proizlaze iz ovih konvencija.

Na regionalnom planu, u okviru Saveta Evrope, 1997. godine doneta je **Evropska konvencija o državljanstvu**. Konvencija uspostavlja principe i pravila koji se odnose na državljanstvo lica, kao i pravila koja regulišu vojne obaveze u slučajevima višestrukog državljanstva, s kojima unutrašnje pravo država ugovornica mora biti usklađeno. Ovu konvenciju Republika Srbija još nije prihvatile.

Zakon o strancima Republike Srbije⁵² kaže da je stranac „**svako lice koje nema državljanstvo Republike Srbije**“ (član 3). Ipak, Zakon iz svoje primene isključuje lica koja su podnela zahtev za dobijanje azila, ili lica kojima je odobren azil u Republici Srbiji, lica koja su stekla izbeglički status i lica koja po međunarodnom pravu uživaju privilegije i imunitete u delu koji je tim privilegijama i imunitetima isključen (član 2). Na lica bez državljanstva primenjuju se odredbe Konvencije o pravnom položaju lica bez državljanstva, ako je to za

50 „Službeni list FNRJ“ – dodatak, br. 9/1959. Republika Srbija je prihvatile Konvenciju 12. marta 2001. godine.

51 „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 8/11.

52 „Službeni glasnik RS“, br. 97/2008.

njih povoljnije. Drugim rečima, pod strancima se u Republici Srbiji podrazumevaju sva lica koja ne uživaju njenu državljanstvo, a nemaju neki poseban status, kao što to imaju lica bez državljanstva, izbeglice i azilanti.

Zakon o državljanstvu Republike Srbije⁵³ reguliše ko i pod kojim uslovima stiče njeni državljanstvo. Tako član 6. propisuje da se državljanstvo stiče:

- poreklom;
- rođenjem na teritoriji Republike Srbije;
- prijemom; i
- na osnovu međunarodnih ugovora.

Državljanstvo Republike Srbije stiče se na osnovu upisa činjenice državljanstva u matičnu knjigu rođenih. Kod prijema, državljanstvo se stiče na osnovu pravnosnažnog rešenja koje donosi Ministarstvo unutrašnjih poslova nakon sprovedenog postupka.

Isto tako, važan je i momenat prestanka državljanstva, pa Zakon u članu 27. predviđa razloge za prestanak državljanstva u vidu:

- otpusta;
- odricanja;
- sticanja državljanstva druge države; i
- na osnovu međunarodnih ugovora.

Stranac kome je odobreno stalno nastanjenje u Republici Srbiji može biti, na svoj zahtev, primljen u državljanstvo Republike Srbije, pod uslovom:

- da je navršio 18 godina života i da mu nije oduzeta poslovna sposobnost;
- da ima otpust iz stranog državljanstva ili da podnese dokaz da će otpust dobiti ako bude primljen u državljanstvo Republike Srbije, osim ukoliko zahtev ne podnosi lice bez državljanstva ili lice koje pruži dokaz da će po zakonu zemlje čiji je državljanin automatski izgubiti državljanstvo prijemom u državljanstvo Republike Srbije;⁵⁴
- da je do podnošenja zahteva najmanje tri godine neprekidno imao prijavljeno prebivalište na teritoriji Republike Srbije; i
- da podnese pismenu izjavu da Republiku Srbiju smatra svojom državom.

Ukoliko je lice rođeno na teritoriji Republike Srbije, može biti primljeno u državljanstvo ako je do podnošenja zahteva za prijem najmanje dve godine neprekidno boravilo na teritoriji Republike Srbije i ako podnese pismenu izjavu da Republiku Srbiju smatra svojom državom (član 16).

Prebivalište i boravak definišu se prema **Zakonu o prebivalištu i boravištu**⁵⁵ (član 3). Tako se pod **prebivalištem** podrazumeva „mesto u Republici Srbiji u kome se građanin

53 „Službeni glasnik RS“, br. 135/04 i 90/07.

54 Ako strana država ne dozvoljava otpust iz državljanstva ili za otpust postavlja uslove koje stranac ne može ispuniti, neće se tražiti ispunjenost ovog uslova ukoliko podnositelj zahteva podnese izjavu da se odriče stranog državljanstva u slučaju sticanja državljanstva Republike Srbije. Odricanje ili gubitak ranijeg državljanstva neće se tražiti ako to nije moguće ili se ne može razumno očekivati.

55 „Službeni glasnik RS“, br. 87/11.

nastanio s namerom da u njemu stalno živi, odnosno mesto u kome se nalazi centar njegovih životnih aktivnosti, ekonomskih, socijalnih i drugih veza koje dokazuju njegovu trajnu povezanost s mestom u kome se nastanio“, dok je **boravište** „mesto u Republici Srbiji u kome građanin privremeno boravi van mesta svog prebivališta, duže od 90 dana“.

Stranac koji je najmanje tri godine u bračnoj zajednici sa državljaninom Republike Srbije i kome je odobreno stalno nastanjenje u Republici Srbiji može biti primljen u državljanstvo Republike Srbije ako podnese pismenu izjavu da Republiku Srbiju smatra svojom državom (član 17).

Iseljenik, odnosno lice koje se iselilo iz Republike Srbije sa namerom da stalno živi u inostranstvu i njegov potomak mogu biti primljeni u državljanstvo Republike Srbije ako su navršili osamnaest godina života i nije im oduzeta poslovna sposobnost i ako podnesu pismenu izjavu da Republiku Srbiju smatraju svojom državom (član 18).

Najveći broj zakona odnosi se na sva lica, pa i na strance, osim ukoliko zakon ne isključuje primenu i na strance. Međutim, ima i zakona koji se odnose isključivo na strance. Najvažniji zakon iz ove grupe jeste već pomenuti Zakon o strancima, koji uređuje uslove za ulazak, kretanje i boravak stranca u Republici Srbiji. Međutim, ima i onih zakona koji se odnose na neku konkretnu oblast društvenog života, kao što je to slučaj sa Zakonom o uslovima za zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljanima.

I.I. Ulazak, kretanje i boravak stranaca

Uslovi za ulazak, kretanje i boravak stranaca u Republici Srbiji i nadležnost i poslovi organa državne uprave u vezi sa ovim pitanjima regulisani su **Zakonom o strancima** i podzakonskim aktima donetim na osnovu tog zakona.⁵⁶

I.I.I. Ulazak stranaca u Republiku Srbiju

Odredbama Zakona o strancima predviđeno je da **stranac može da ulazi i boravi u Republici Srbiji, pod uslovima iz ovog zakona, s važećom putnom ispravom u koju je une-**

56 To su: Uredba o bližim uslovima za odbijanje ulaska stranca u Republiku Srbiju („Službeni glasnik RS“, br. 75/09); Pravilnik o načinu vođenja i sadržaju evidencija koje se vode u Ministarstvu unutrašnjih poslova na osnovu Zakona o strancima („Službeni glasnik RS“, br. 59/09); Pravilnik o bližim uslovima i načinu izdavanja vize na graničnom prelazu („Službeni glasnik RS“, br. 59/09); Pravilnik o izgledu, sadržini i načinu unošenja odobrenja privremenog boravka u stranu putnu ispravu („Službeni glasnik RS“, br. 59/09); Pravilnik o bližim uslovima, obrascu zahteva i načinu produženja roka važenja vize („Službeni glasnik RS“, br. 59/09); Pravilnik o izgledu obrasca i sadržini putnog lista za stranca („Službeni glasnik RS“, br. 59/09); Pravilnik o načinu upisivanja otkaza boravka i zabrane ulaska u stranu putnu ispravu („Službeni glasnik RS“, br. 59/09); Pravilnik o načinu prijavljivanja boravišta, prebivališta i promene adrese i odjave prebivališta stranca („Službeni glasnik RS“, br. 59/09); Pravilnik o ispunjenosti uslova za odobravanje privremenog boravka stranca radi spajanja porodice („Službeni glasnik RS“, br. 59/09); Pravilnik o ispunjenosti uslova za odobravanje privremenog boravka stranca u pogledu zdravstvenog osiguranja („Službeni glasnik RS“, br. 59/09); Pravilnik o ispunjenosti uslova za odobravanje privremenog boravka stranca radi školovanja, studiranja ili specijalizacije, naučno-istraživačkog rada, praktične obuke, učestvovanja u programima međunarodne razmene učenika ili studenata, odnosno drugim naučno-obrazovnim aktivnostima („Službeni glasnik RS“, br. 59/09); Pravilnik o bližim uslovima za odobrenje stalnog nastanjenja i izgledu, sadržini i načinu unošenja odobrenja za stalno nastanjenje u stranu putnu ispravu i ličnu kartu za stranca i obrascu izjave o odricanju prava na stalno nastanjenje („Službeni glasnik RS“, br. 59/09); Pravilnik o izgledu obrasca, sadržini i načinu izdavanja lične karte za stranca („Službeni glasnik RS“, br. 66/09); Pravilnik o načinu unošenja obaveznog boravka u putnu ispravu i izgledu obrasca privremene lične karte („Službeni glasnik RS“, br. 66/09) i Pravilnik o vizama („Službeni glasnik RS“, br. 27/10).

ta viza ili odobrenje boravka, ukoliko zakonom ili međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno. Prilikom ulaska na teritoriju Republike Srbije, stranci su dužni da se podvrgnu graničnoj kontroli koja se vrši u skladu sa **Zakonom o zaštiti državne granice**.⁵⁷ Strancu će se ograničiti ili zabraniti kretanje i boravak na određenom prostoru u Srbiji ako to zahtevaju razlozi zaštite javnog poretka ili nacionalne bezbednosti i njenih građana. Zakon dozvoljava i ulazak i izlazak sa teritorije Republike Srbije na osnovu zajedničke putne isprave i definiše šta se smatra nezakonitim ulaskom u Republiku Srbiju.

Ulazak stranca na teritoriju Republike Srbije može biti odbijen, između ostalog i zbog:

- neposedovanja važeće putne isprave ili vize ako se ona zahteva;
- neposedovanja dovoljnih sredstava za izdržavanje;⁵⁸
- neposedovanja potvrde o vakcinaciji ili drugog dokaza da nije oboleo, a stranac dolazi sa područja zahvaćenog epidemijom zaraznih bolesti;
- ako se u odgovarajućim evidencijama stranac vodi kao međunarodni prestupnik; i
- neispunjavanja uslova za ulazak u treću državu ukoliko je stranac u tranzitu kroz Srbiju.

Međunarodnim ugovorom ili odlukom Vlade može se dozvoliti ulazak državljana određenih zemalja u Republiku Srbiju bez posedovanja vize,⁵⁹ a može se dozvoliti i ulazak državljana određenih zemalja na osnovu važeće lične karte ili druge isprave na osnovu koje se može utvrditi identitet i državljanstvo lica.⁶⁰ Ovim kategorijama stranaca dozvoljava se boravak od najviše devedeset dana, u periodu od šest meseci računajući od dana prvog ulaska.

Zakon o strancima predviđa četiri vrste viza:

1. **aerodromsku tranzitnu vizu** (viza A);
2. **tranzitnu vizu** (viza B);
3. **vizu za kraći boravak** (viza C); i
4. **vizu za privremeni boravak** (viza D).

Viza se pribavlja pre ulaska na teritoriju Republike Srbije i po pravilu je izdaje diplomatsko ili konzularno predstavništvo Republike Srbije. Izuzetno, **kada postoje ozbiljni humanitarni razlozi ili je to u interesu Republike Srbije, granična policija, uz saglasnost Ministarstva unutrašnjih poslova, može da izda tranzitnu vizu (vizu B) za jedan tranzit ili vizu za kraći boravak (vizu C) za jedan ulazak sa rokom važenja do petnaest dana, ukoliko stranac nije imao priliku da vizu zatraži preko diplomatskog ili konzularnog predstavništva Republike Srbije i ako podnese odgovarajuće dokaze o hitnosti putovanja za koje mu je**

57 „Službeni glasnik RS“, br. 97/2008.

58 Uredbom o bližim uslovima za odbijanje ulaska stranca u Republiku Srbiju precizirano je da se zahteva iznos od 50 eura po danu boravka.

59 Videti, na primer, Zakon o potvrđivanju sporazuma između Vlade Republike Srbije i Kabineta ministra Ukrajine o ukidanju viza za njihove državljanе („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 8/11).

60 Videti, na primer, Zakon o potvrđivanju sporazuma između Vlade Republike Srbije i Vlade Republike Makedonije o uslovima putovanja državljanа dve zemlje („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 11/11).

potrebna ova viza, u skladu sa Pravilnikom o bližim uslovima i načinu izdavanja vize na graničnom prelazu.

Pravilnikom o bližim uslovima i načinu izdavanja vize na graničnom prelazu predviđeno je da se zahtev za vizu podnosi po pravilu lično diplomatsko-konzularnom predstavništvu u državi čiji je stranac državljanin, odnosno u kojoj ima prebivalište ili regulisan boravak. Pravilnik definiše i situacije u kojima lično podnošenje nije obavezno: ako se izdaje zajednička viza; ako se radi o licima sa posebnim potrebama; ako u državi iz koje tražilac vize dolazi nema diplomatsko-konzularnog predstavništva Republike Srbije, a lični dolazak bi doveo do velikih materijalnih troškova, i sl. Zahtev za izdavanje vize u elektronskoj formi diplomatsko-konzularno predstavništvo dostavlja Ministarstvu spoljnih poslova na dalju obradu, radi pribavljanja odgovarajuće saglasnosti Ministarstva unutrašnjih poslova i unosa podataka u evidenciju izdatih viza, odnosno evidenciju odbijenih zahteva za izdavanje vize. Po pribavljenoj saglasnosti Ministarstva unutrašnjih poslova, vize izdaju diplomatsko-konzularna predstavništva.

U izuzetnim slučajevima, o zahtevu za izdavanje vize vrste A, B ili C može odlučiti i šef diplomatsko-konzularnog predstavništva (npr. nosiocima diplomatskog ili službenog pasoša, članovima stranih državno-privrednih delegacija, iz ozbiljnih humanitarnih razloga, itd.), pri čemu o odluci mora obvestiti Ministarstvo spoljnih poslova, koje podatak o tome evidentira u svojim evidencijama izdatih viza, odnosno odbijenih zahteva, i o tome obaveštava Ministarstvo unutrašnjih poslova.⁶¹

Tranzitna viza (tip B) izdaje se za jedno ili više putovanja preko teritorije Republike Srbije, sa rokom važenja do šest meseci, a maksimalnim boravkom do pet dana u toku jednog tranzita. Izdaje se ako stranac ima vizu za državu u koju putuje, ili preko čije teritorije nastavlja putovanje, sem u slučaju da stranac međunarodnim ugovorom nije oslobođen obaveze posedovanja te vize.

Viza za kraći boravak (tip C) izdaje se za turistička, poslovna i druga putovanja i može se izdati za jedan ili više ulazaka. Neprekidni boravak, odnosno ukupno trajanje uzastopnih boravaka, ne može biti duži od devedeset dana u vremenskom periodu od šest meseci računajući od dana prvog ulaska.

Viza za privremeni boravak (tip D) je odobrenje za ulazak i privremeni boravak stranca u Republici Srbiji. Ova vrsta vize izdaje se u svrhu, pod uslovima i u trajanju koji su Zakonom o strancima propisani za odobrenje privremenog boravka. **Ako stranac namerava da boravi u Republici Srbiji duže od devedeset dana, dužan je da pribavi vizu za privremeni boravak ili da tokom boravka u Republici Srbiji od nadležnog organa pribavi odobrenje za privremeni boravak.**

Rok važenje vize po pravilu se ne može produžiti, sem izuzetno iz humanitarnih, profesionalnih ili ličnih razloga, ili zbog više sile, u skladu sa odredbama **Pravilnika o bližim uslovima, obrascu zahteva i načinu produženja roka važenja vize**. Zahtev podnosi stranac, ogranicenoj jedinici Ministarstva unutrašnjih poslova nadležnoj za poslove stranaca, po mestu boravišta stranca. Zahtev se mora podneti pre isteka roka važenja vize i rok važenja se može produžiti na period od najviše devedeset dana.

Zakon o strancima definiše pojam nezakonitog boravka stranca kao **boravak na teritoriji Republike Srbije bez vize, odobrenja boravka ili drugog zakonskog osnova**. Stranac koji nezakonito boravi u Republici Srbiji, mora napustiti njenu teritoriju odmah ili u roku

61 Vize izdate na ovaj način ispunjavaju se ručno i izdaju se bez fotografije nosioca strane putne isprave. Evidencije izdatih viza i odbijenih zahteva za izdavanje viza vode se u elektronskoj formi u Ministarstvu spoljnih poslova, u vidu baze podataka.

koji mu je rešenjem nadležnog organa određen, s tim da taj rok ne može biti duži od trideset dana od dana donošenja rešenja.

I.I.2. Boravak stranaca

Zakon o strancima predviđa tri vrste boravka stranaca – **boravak do devedeset dana, privremeni boravak i stalno nastanjenje**.

I.I.2.1. Privremeni boravak

Privremeni boravak može se odobriti strancu koji namerava da boravi u Republici Srbiji duže od devedeset dana zbog rada, školovanja, spajanja porodice ili drugih opravdanih razloga, u skladu sa zakonom ili međunarodnim ugovorom. Stranac kome je одобрен privremeni boravak dužan je da boravi u Republici Srbiji u skladu sa svrhom odobrenja boravka.

Stranac koji već boravi u Republici Srbiji po drugom osnovu može podneti zahtev za privremeni boravak. Ako stranac želi da produži privremeni boravak, zahtev za produženje mora podneti najkasnije trideset dana pre isteka roka važenja odobrenog privremenog boravka. Uz zahtev se prilaže: **dokazi o posedovanju dovoljno sredstava za izdržavanje, dokaz da je stranac zdravstveno osiguran i dokaz o opravdanosti zahteva za privremeni boravak u skladu sa svrhom privremenog boravka**.

U skladu sa **Pravilnikom o ispunjenosti uslova za odobravanje privremenog boravka stranca u pogledu zdravstvenog osiguranja**, ovim dokazom smatraju se: međunarodna polisa o zdravstvenom osiguranju; obrazac, odnosno drugi dokument koji se izdaje u skladu sa zaključenim bilateralnim sporazumima o socijalnom osiguranju, a koji je merođavan za utvrđivanje svojstva osiguranika; polisa dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja koja je izdata u Republici Srbiji ili isprava o zdravstvenom osiguranju izdata u Republici Srbiji u skladu sa propisima koji se primenjuju u oblasti zdravstvenog osiguranja. Ako se ne priloži ovakav dokaz, potrebno je da stranac dokaže da ima dovoljno sredstava da pokrije troškove lečenja koji mogu nastati na teritoriji Republike Srbije za vreme dok se ne odluči o njegovom zahtevu, kao i za vreme trajanja privremenog boravka. **Privremeni boravak može se odobriti u trajanju do jedne godine i može se produžiti na isti period.**

Privremeni boravak može se odobriti radi školovanja, studiranja ili specijalizacije, naučno-istraživačkog rada, praktične obuke, učešća u programima međunarodne razmene učenika ili studenata, odnosno drugim naučno-obrazovnim aktivnostima. Stranac koji zahteva privremeni boravak po ovom osnovu dužan je da u skladu sa **Pravilnikom o ispunjenosti uslova za odobravanje privremenog boravka stranca radi školovanja, studiranja ili specijalizacije, naučno-istraživačkog rada, praktične obuke, učešća u programima međunarodne razmene učenika ili studenata, odnosno drugim naučno-obrazovnim aktivnostima** podnese dokaz o ispunjenosti uslova za odobravanje privremenog boravka. Ova vrsta privremenog boravka može se produžavati najduže do dve godine po isteku roka propisanog za trajanje školovanja, studiranja, specijalizacije ili praktične obuke.

Boravak stranca može prestati istekom roka na koji je odobren, otkazom boravka i ako je stranu izrečena zaštitna mera udaljenja ili mera bezbednosti proterivanja. Do otkaza odobrenog boravka do devedeset dana i odobrenog privremenog boravka može doći ako nastupi neka od smetnji koje predstavljaju razlog za odbijanje ulaska stranca u Republiku Srbiju (član 11. Zakona o strancima), ili ako se za tu smetnju naknadno sazna. **Prilikom otkaza boravka, stranu se ostavlja rok, ne duži od trideset dana, da napusti zemlju, i određuje se dužina vremena u kojem mu je zabranjen ulazak u Republiku Srbiju.**

Otkaz boravka i zabrana ulaska upisuju se u stranu putnu ispravu u skladu sa odredbama **Pravilnika o načinu upisivanja otkaza boravka i zabrane ulaska u stranu putnu ispravu**.

1.1.2.2. Stalno nastanjenje stranca

Zakon o strancima definiše i uslove za odobrenje stalnog nastanjenja strancu. Stalno nastanjenje može se odobriti strancu:

1. koji je do dana podnošenja zahteva za stalno nastanjenje u Republici Srbiji boravio neprekidno duže od pet godina na osnovu odobrenja za privremeni boravak;
2. koji je najmanje tri godine u braku sa državljaninom Republike Srbije, ili strancem koji ima stalno nastanjenje;
3. maloletniku na privremenom boravku u Republici Srbiji ako je jedan od roditelja državljanin Republike Srbije ili stranac koji ima odobreno stalno nastanjenje, uz saglasnost drugog roditelja; i
4. koji je porekлом sa teritorije Republike Srbije.

Izuzetno, stalno nastanjenje može se odobriti i drugom strancu koji ima odobren privremeni boravak, ako to nalaže razlozi humanosti ili to predstavlja interes za Republiku Srbiju. Stranac kome je odobreno stalno nastanjenje izjednačen je u pravima i obaveza ma sa državljanima Republike Srbije, osim u pogledu onih prava i obaveza od kojih je, na osnovu Ustava i zakona, izuzet.

Pravilnikom o bližim uslovima za odobrenje stalnog nastanjenja i izgledu, sadržini i načinu unošenja odobrenja za stalno nastanjenje u stranu putnu ispravu i ličnu kartu za stranca i obrascu izjave o odricanju od prava na stalno nastanjenje definisani su bliži uslovi za odobravanje stalnog nastanjenja i dokazi koji se podnose uz zahtev za stalno nastanjenje. Zahtev se podnosi лично, organizacionoj jedinici Ministarstva unutrašnjih poslova nadležnoj za poslove stranaca, po mestu boravišta stranca.

O zahtevu za stalno nastanjenje odlučuje **Ministarstvo unutrašnjih poslova**, a o žalbi protiv rešenja kojim se odbija zahtev odlučuje **Vlada**. **Zakon o strancima** definiše razloge na osnovu kojih se odbija zahtev za stalno nastanjenje. Pored neispunjerenja zahtevanih uslova, zahtev se može odbiti i strancu osuđenom za krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti ili ako je za takvo krivično delo pokrenut postupak, strancu koji nema sredstava za izdržavanje, zdravstveno osiguranje, mesto stanovanja, ili ako to zahtevaju razlozi zaštite javnog poretka ili bezbednosti Republike Srbije i njenih građana.

Stranac kome je odobreno stalno nastanjenje dužan je da prijavi prebivalište i promenu adrese stana u prebivalištu u roku od osam dana od dana dolaska u prebivalište, odnosno od dana promene adrese stana. **Boravištem se, u smislu Zakona o strancima, smatra mesto u kojem stranac kome je odobren boravak u Republici Srbiji, ima nameru da boravi duže od 24 časa, dok se prebivalištem smatra mesto u kojem stranac kome je odobreno stalno nastanjenje ima nameru trajno da živi na određenoj adresi**. Način prijavljivanja boravišta, prebivališta i promene adrese stana i odjave prebivališta stranca, bliže je uređen **Pravilnikom o načinu prijavljivanja boravišta, prebivališta i promene adrese i odjave prebivališta stranca**. Predviđeno je da se prijavljivanje prebivališta stranaca može vršiti i elektronskom poštom. Stranac je dužan da odjavi prebivalište pre dana napuštanja prebivališta.⁶²

62 Zakon o strancima predviđa obavezu pravnih i fizičkih lica koja pružaju usluge smeštaja strancima uz naknadu, kao i lica kod kojih stranci dolaze u posetu, da u roku od 24 časa prijave nadležnom organu boravak stranca.

Zakon o strancima definiše razloge zbog kojih se strancu kome je odobreno stalno nastanjenje u Republici Srbiji može otkazati boravak. Između ostalog, boravak se otkazuje i ako stranac nema sredstava za izdržavanje, zdravstveno osiguranje ili mesto stanovanja, ako je stranac pravosnažno osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju dužem od šest meseci za krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti ili ako je dao lažne podatke o svom identitetu. Prilikom otkaza boravka, strancu se ostavlja rok, ne duži od trideset dana, da napusti zemlju, i određuje se dužina vremena u kojem mu je zabranjen ulazak u Republiku Srbiju. Izuzetno, iz humanitarnih razloga, rok u kojem je stranac dužan da napusti Republiku Srbiju, može se produžiti do šest meseci. Otkaz boravka i zabrana ulaska upisuje se u stranu putnu ispravu u skladu sa odredbama **Pravilnika o načinu upisivanja otkaza boravka i zabrane ulaska u stranu putnu ispravu**.

Pravo na stalno nastanjenje prestaje ukoliko se:

- utvrdi da se stranac iselio iz Republike Srbije ili da je neprekidno boravio u inostranstvu duže od jedne godine, a o tome nije obavestio nadležni organ;
- desi da je strancu otkazan boravak; i
- stranac odrekao prava na stalno nastanjenje.

I.2. Zadržavanje i udaljenje stranca

Zakon o strancima dozvoljava i zadržavanje stranaca. Izuzetno, ako to nalažu razlozi obezbeđenja prinudnog udaljenja, stranac se može zadržati u prostorijama nadležnog organa, ali ne duže od 24 časa. Na njegovo zadržavanje primenjuju se odredbe **Zakona o policiji**.

Stranac može biti zadržan u Prihvatištu za strance ili mu može biti izrečena mera obaveznog boravka u određenom mestu.

Zakon o strancima poznaje kategoriju **Prihvatišta za strance**, u koje se rešenjem upućuju stranci koje nije moguće odmah prinudno udaljiti i stranci kojima nije utvrđen identitet ili ne poseduju putnu ispravu. Prihvatište za strance nalazi se u okviru Uprave granične policije i u nadležnosti je **Odseka za prihvat i smeštaj stranaca** kao posebne jedinice Odeljenja za strance. Stranci u Prihvatištu borave pod pojačanim policijskim nadzrom. **Boravak u Prihvatištu traje do prinudnog udaljenja stranca, najduže do devedeset dana**. Strancu se može produžiti boravak u Prihvatištu kada:

- nije utvrđen njegov identitet;
- namerno ometa prinudno udaljenje; ili
- tokom postupka prinudnog udaljenja podnese zahtev za azil u cilju izbegavanja prinudnog udaljenja.

Ukupno vreme boravka u Prihvatištu ne može biti duže od 180 dana.

Radi obezbeđenja izvršenja zaštitne mere prinudnog udaljenja, strancu se mogu privremeno oduzeti putne i druge isprave i putne karte, o čemu mu se izdaje potvrda. Međutim, u skladu sa međunarodnim standardima, Zakon propisuje da se ne sme prinudno udaljiti stranac na teritoriju na kojoj mu preti progon zbog njegove rase, pola, vere, nacionalne pripadnosti, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja. Stranac ne sme biti prinudno udaljen na teritoriju na kojoj postoji rizik da će biti podvrgnut mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.

Stranac ne sme napustiti Prihvatilište bez odobrenja i dužan je da se pridržava kućnog reda i pravila boravka u Prihvatilištu. Uputstvo o kućnom redu i pravilima boravka u Prihvatilištu za strance, potpisano od strane ministra unutrašnjih poslova 14. oktobra 2009. godine, ima karakter stroga poverljivog akta. Zakon određuje da se maloletni stranac smešta u Prihvatilište zajedno sa roditeljem, odnosno drugim zakonskim zastupnikom, osim ako nadležni organ starateljstva proceni da je za njega povoljniji drugi smeštaj. **Maloletni stranac ne sme se vratiti u zemlju porekla ili u treću državu koja je spremna da ga prihvati, dok mu se ne obezbedi odgovarajući prijem.** Zakon o strancima definiše i načine prestanka smeštaja u Prihvatilištu.

Ako je poznat identitet stranca i ako on ima obezbeđen smeštaj i sredstva za izdržavanje, a ne može se odmah prinudno udaljiti, nadležni organ može rešenjem da mu odredi **meru obaveznog boravka u određenom mestu**. Stranac kome je određen obaveznji boravak, dužan je da boravi na određenoj adresi i da se redovno javlja najbližem nadležnom organu, a može privremeno da napusti mesto obaveznog boravka samo uz rešenje nadležnog organa kojim mu se to odobrava. **Obavezni boravak može trajati najduže 180 dana.** Obavezni boravak se unosi u putnu ispravu stranca, u skladu sa **Pravilnikom o načinu unošenja obaveznog boravka u putnu ispravu i izgledu obrasca privremene lične karte**. Strancu koji nema putnu ispravu izdaje se privremena lična karta. Zakon o strancima definiše i načine prestanka obaveznog boravka.

Ustav Republike Srbije propisuje u članu 39. stav 3. kada lice može biti prinudno udaljeno, i to: „na osnovu odluke nadležnog organa, u zakonom predviđenom postupku, ako je obezbeđeno pravo žalbe i to samo tamo gde licu ne preti progon zbog njegove rase, pola, vere, nacionalne pripadnosti, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj grupi, političkog mišljenja ili gde mu ne preti ozbiljno kršenje prava zajemčenih ovim ustavom“ (član 39. stav 3). Ovi uslovi propisani su u članu 47. **Zakona o strancima**, osim poslednjeg uslova koji prema Ustavu i međunarodnim standardima mora biti ispunjen. Ova zabrana neće važiti za stranca za koga se osnovano može smatrati da ugrožava bezbednost Srbije ili koji je pravosnažnom presudom osuđen za teško krivično delo, zbog čega predstavlja opasnost za javni poredak. Proterivanje stranca iz zemlje predstavlja jednu od mera bezbednosti predviđenih članom 79. stav 1. tačka 8. **Krivičnog zakonika (KZ)**, koja se može izreći ako je učiniocu izrečena kazna ili uslovna osuda (član 80. stav 5. KZ). Ipak, nezavisno od ove odredbe, već je bilo reči o tome da čak ni u ovom slučaju stranac ne sme biti prinudno udaljen na teritoriju na kojoj postoji rizik da će biti podvrgnut mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.

Tokom trajanja postupka prinudnog udaljenja, nadležni organ mora voditi računa o specifičnoj situaciji stranog državljanina koji spada u kategoriju lica sa posebnim potrebama, kao što su maloletnici, deca odvojena od roditelja ili staratelja, osobe sa invaliditetom i sl. (član 58. Zakona o strancima). Važno je istaći da je nadležni organ dužan da postupa prema ovim licima u skladu sa propisima kojima je uređen položaj lica sa posebnim potrebama i međunarodnim ugovorima.

2. RADNICI MIGRANTI

Pod radnicima migrantima podrazumevaju se lica koja **traže posao ili obavljaju rad u mestu koje je više ili manje udaljeno od mesta njihovog stanovanja**. To mogu biti domaći i strani državljeni. Drugim rečima, najvažnija kategorija stranaca jesu oni koji borave na

teritoriji Republike Srbije zbog rada, zapošljavanja, ili obavljanja privredne ili druge profesionalne delatnosti. Pored radnika migranata koji dolaze u Republiku Srbiju radi obavljanja neke delatnosti, postoje i državljeni Republike Srbije koji iz istog razloga odlaze u druge zemlje.

Na međunarodnom planu, dugo se čekalo na donošenje **Međunarodne konvencije o zaštiti prava radnika migranata i članova njihovih porodica**, koja je 1990. godine napokon usvojena. Konvencija u članu 2. daje opštu definiciju radnika migranta, kao i definicije posebnih kategorija ovih radnika. Prema Konvenciji, pod radnikom migrantom podrazumeva se lice koje **bi trebalo da bude angažовано, koje je angažовано ili je bilo angažовано u plaćenoj delatnosti u državi čiji nije državljanin**. Konvencija, između ostalog, definiše i pojam „**pograničnog radnika**“⁶³ i „**sezonskog radnika**“⁶⁴. Konvencija u članu 4. definiše ko se podrazumeva pod „**članovima porodice**“, tako što utvrđuje da se odnosi na **lica koja su u braku sa radnicima migrantima ili su sa njima u odnosu koji, u skladu sa važećim zakonom, ima iste efekte kao brak, kao i njihovu decu koja zavise od njih i druga zavisna lica koja su priznata kao članovi porodice važećim zakonom ili bilateralnim ili multilateralnim sporazumima zainteresovanih država**. Radnici migranti i članovi njihovih porodica imaju pravo da **ne budu izloženi diskriminaciji** u pogledu svojih osnovnih prava. Oni, međutim, uživaju i niz posebnih prava – **na potpuno i blagovremeno informisanje o svim uslovima i zahtevima koji se odnose na njihov prijem; na privremeno odsustvo, u skladu sa svojim posebnim potrebama, a bez posledica po boravak i posao; na slobodu kretanja i slobodu izbora mesta boravka na teritoriji države zaposlenja; na učešće u javnim poslovima države porekla; na jednak tretman kao i državljeni države zaposlenja u pogledu pristupa obrazovnim institucijama i službama, pristupa službama za stručno upućivanje i službama smeštaja, pristupa ustanovama i institucijama za stručno obučavanje i prekvalifikaciju, pristupa stanovima, pristupa socijalnim i zdravstvenim službama, pristupa i učešća u kulturnom životu; zaštite protiv otpuštanja, materijalnog obezbeđenja za nezaposlene; na društvenu i državnu zaštitu njihove porodice; na oslobođenje od uvoznih i izvoznih dažbina i poreza u pogledu njihove lične imovine i imovine za domaćinstvo, kao i opreme neophodne za angažovanje u plaćenoj delatnosti; na prenos svoje zarade i ušteđevine, a naročito sredstava neophodnih za izdržavanje svojih porodica, iz države zaposlenja u državu porekla ili bilo koju drugu državu**. Republika Srbija potpisala je Konvenciju 11. novembra 2004. godine, ali je još nije ratifikovala, što znači da nije obavezana njenim odredbama. Međutim, zbog značaja ove Konvencije i sve većeg priliva radnika migranata, neophodno je da se Konvencija što pre ratifikuje.

S druge strane, Republika Srbija obavezana je odredbama dve konvencije koje su donete pod okriljem specijalizovane agencije Međunarodne organizacije rada (MOR), a tiču se položaja radnika migranata. **Konvencija MOR br. 97 o migraciji u cilju zapošljavanja**⁶⁵ obavezuje države da stave na raspolaganje informacije o nacionalnim politikama, zakonima i propisima koje se odnose na emigraciju i imigraciju, informacije o specijalnim odredbama o migraciji u cilju zapošljavanja i uslovima rada i života migracije i informacije o opštim sporazumima i posebnim aranžmanima koje je u vezi sa ovim pitanjima zaključila država ugovornica. Država je obavezna da obezbedi postojanje odgovarajuće i

63 Radnik migrant koji zadrži svoje stalno prebivalište u susednoj državi, u koju se normalno vraća svakodnevno ili najmanje jednom nedeljno.

64 Radnik migrant čiji rad, po svom karakteru, zavisi od sezonskih prilika i koji se obavlja samo tokom dela godine.

65 „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, br. 5/68. Republika Srbija je Konvenciju ratifikovala 24. novembra 2000. godine.

besplatne službe sa zadatkom da pomogne radnicima migrantima i da obezbedi pristup medicinskim službama. Država se posebno obavezuje da prizna isti tretman radnicima migrantima, kao i sopstvenim državljanima, u pogledu niza ekonomskih i socijalnih prava. **Konvencija MOR br. 143 o migracijama u uslovima zloupotrebe i unapređenju jednakačih mogućnosti i tretmana radnika migranata⁶⁶** već u prvom članu obavezuje sve države ugovornice da poštuju osnovna ljudska prava svih radnika migranata. Svaka država je u obavezi da sistematski ispituje da li na njenoj teritoriji ima nezakonito zaposlenih radnika i da li sa njene teritorije polaze, prolaze ili na nju stižu migraciona kretanja u cilju zapošljavanja tokom kojeg su migranti izloženi uslovima kojima se krše međunarodno i domaće pravo. Države se obavezuju da suzbijaju tajne migracije i nezakonito zapošljavanje migranata, kao i da preduzmu niz mera protiv organizatora nezakonitog ili trajnog kretanja migranata u cilju zaposlenja.

Na regionalnom planu, u okviru Saveta Evrope, još 1977. godine doneta je **Konvencija o pravnom statusu radnika migranata**. Konvencija stavlja u fokus pravnu situaciju radnika migranata, koja se prvenstveno tiče zapošljavanja, medicinskog ispitivanja, testova za zaposlenje, putovanja, boravišne i radne dozvole, spajanja porodice, radnih uslova, transfera ušteđevine i socijalne bezbednosti, socijalne i medicinske pomoći, isteka ugovora o radu, otkaza i ponovnog zaposlenja. Na osnovu Konvencije formiran je Savetodavni komitet sa zadatkom da ispituje izveštaje država ugovornica o primeni Konvencije, koje u formi svog izveštaja podnosi Komitetu ministara Saveta Evrope. Do 1. februara 2012. godine Konvenciju je prihvatile samo jedanaest država, tako da veliki broj članica Saveta Evrope nije obavezan odredbama ove Konvencije, među kojima je i Republika Srbija.

Zakon o strancima Republike Srbije propisuje da se može odobriti privremeni boravak **zbog rada, zapošljavanja, obavljanja privredne ili druge profesionalne delatnosti**. Ovaj privremeni boravak može se dozvoliti strancu kome je odobreno pravo na rad, ili mu je privremeni boravak prethodni uslov za odobravanje tog prava, u skladu sa propisima kojima je uređen rad stranaca u Republici Srbiji, ili koji namerava da boravi u Republici Srbiji duže od devedeset dana, ako ispunjava druge uslove propisane Zakonom o strancima, a nije mu potrebna radna dozvola u smislu propisa kojima je uređen rad stranaca u Republici Srbiji. **Zakon o uslovima za zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljanima⁶⁷** propisuje da nije neophodno pribaviti odobrenje za zasnivanje radnog odnosa ako strani državljanin ima odobrenje za privremeni boravak ili stalno nastanjenje i ako se radni odnos zasniva za obavljanje stručnih poslova utvrđenih ugovorom o poslovno-tehničkoj saradnji, o dugoročnoj proizvodnoj kooperaciji, o prenosu tehnologije i o stranim ulaganjima. **U ovom slučaju privremeni boravak se odobrava do isteka radnog angažovanja u Republici Srbiji.**

Prema dostupnim podacima, u 2010. godini izdato je 2.534 radnih dozvola za strance koji imaju privremeni boravak u Republici Srbiji, kao i 42 radne dozvole za strance koji imaju stalni boravak. Najviše radnih dozvola izdato je Kinezima, Makedoncima, Rusima i državljanima BiH.⁶⁸

66 „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori“, br. 12/80. Republika Srbija je Konvenciju ratifikovala 24. novembra 2000. godine.

67 „Službeni list SFRJ“, br. 11/78 i 64/89, „Službeni list SRJ“, br. 42/92, 24/94, 28/96, i „Službeni list RS“, 101/05.

68 Vesna Lapčić, *Od top menadžera do pritajenih sezona*, Ekonom east Media Group, 8. oktobar 2011.

2.1. Pravo na rad radnika migranata prema važećim propisima

U Republici Srbiji zapošljavanje stranih državljana regulisano je **Zakonom o uslovima za zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljanima**,⁶⁹ koji predviđa da strani državljeni i lica bez državljanstva mogu zasnovati radni odnos ako ispune opšte i posebne uslove.

Pod opštim uslovima podrazumevaju se oni koji su propisani **Zakonom o radu**,⁷⁰ a odnose se na ograničenje zasnivanja radnog odnosa pre navršenih petnaest godina života i uslova propisanih kolektivnim ugovorom i opštim aktom za obavljanje poslova konkretnog radnog mesta. Ovaj Zakon proklamuje opštu zabranu diskriminacije po svim osnovama, a posebno u pogledu uslova za zapošljavanje i izbor kandidata za obavljanje određenog posla, uslove rada i sva prava iz radnog odnosa, obrazovanje, osposobljavanje i usavršavanje, napredovanje na poslu i otkaz ugovora o radu.

Pod posebnim uslovima podrazumevaju se sledeći uslovi:

1. strani državljanin može zasnovati radni odnos ako ima odobrenje za stalno nastanjenje, odnosno za privremeni boravak (odobrenje nije potrebno ako se radni odnos zasniva za obavljanje stručnih poslova utvrđenih ugovorom o poslovno-tehničkoj saradnji, o dugoročnoj proizvodnoj kooperaciji, o prenosu tehnologije i o stranim ulaganjima); i
2. ako dobije odobrenje za zasnivanje radnog odnosa.

Stranom državljaninu prestaje radni odnos kada mu:

1. istekne važenje odobrenja za privremeni boravak ili
2. bude otkazan privremeni boravak ili
3. se poništi dozvola o nastanjenju.

Stranom državljaninu može se produžiti radni odnos ako mu je produžen privremeni boravak i ako mu je dato novo odobrenje za zasnivanje radnog odnosa.

Pravilnik o uslovima i načinu izdavanja dozvole za rad strancu i licu bez državljanstva⁷¹ iz 2010. godine bliže definiše uslove i način izdavanja dozvole za rad strancima i licima bez državljanstva, kao i ulogu Nacionalne službe za zapošljavanje u tom postupku. Pravilnikom je predviđeno da **Nacionalna služba za zapošljavanje**, u skladu sa zakonom, izdaje dozvolu za rad strancima koji imaju odobrenje za stalno nastanjenje ili odobrenje za privremeni boravak koje izdaje Ministarstvo unutrašnjih poslova. Stranac kome je odobreno stalno nastanjenje sam podnosi zahtev za izdavanje radne dozvole i to filijali Nacionalne službe za zapošljavanje prema mestu stalnog nastanjenja. Njemu se izdaje radna dozvola za vreme za koje je odobreno stalno nastanjenje. Ako je strancu odobren privremeni boravak, onda zahtev podnosi poslodavac sa obrazloženjem o potrebi zaposlenja stranca. U ovom slučaju, radna dozvola izdaje se za vreme za koje je strancu odobren privremeni boravak.

69 Doneto je Uputstvo za podnošenje zahteva za izdavanje i za davanje odobrenja za zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljanima („Službeni list SFRJ“, br. 51/81 i „Službeni list SCG“, br. 1/2003 – Ustavna povelja) i Pravilnik o uslovima i načinu izdavanja dozvole za rad strancu i licu bez državljanstva („Službeni glasnik RS“, br. 22/2010).

70 „Službeni glasnik RS“, br. 24/05, 61/05 i 54/09.

71 „Službeni glasnik RS“, br. 22/10.

Filijala Nacionalne službe za zapošljavanje može odbiti zahtev za izdavanje radne dozvole strancu koji ima odobrenje za privremeni boravak ili stalno nastanjenje u Republici Srbiji, ako na evidenciji ima nezaposlenih državljana Republike Srbije koji ispunjavaju uslove za obavljanje poslova navedenih u zahtevu za izdavanje dozvole za rad strancu. Ukoliko oni nisu zainteresovani za taj posao, filijala mu može izdati dozvolu.⁷²

Odobrenje za zasnivanje radnog odnosa strancu koji ima odobrenje za privremeni boravak ili stalno nastanjenje nije potrebno kada se radni odnos zasniva za obavljanje stručnih poslova utvrđenih ugovorom o poslovno-tehničkoj saradnji, o dugoročnoj proizvodnoj kooperaciji, o procesu tehnologije i o stranim ulaganjima. Takođe, ovo odobrenje nije potrebno ni kod ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova koji ne traju duže od 120 radnih dana u kalendarskoj godini.

Nacionalna služba za zapošljavanje vodi posebnu evidenciju o izdatim radnim dozvolama strancima koji imaju odobrenje za stalno nastanjenje, odnosno za privremeni boravak, a na osnovu **Pravilnika o bližoj sadržini podataka i načinu vođenja evidencije u oblasti zapošljavanja**⁷³ iz 2010. godine.

Poslovi zapošljavanja regulisani su **Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti**.⁷⁴ Zakon zabranjuje sve oblike diskriminacije prilikom zapošljavanja i proklamuje nepristrasnost pri obavljanju poslova prema državljanima Republike Srbije, ali i prema radnicima migrantima. Zakon u članu 85. propisuje da se strani državljanin ili lice bez državljanstva može prijaviti kao nezaposleno lice Nacionalnoj službi za zapošljavanje ako ima odobrenje za stalni ili privremeni boravak i važeću radnu dozvolu. Ako se strani državljeni ili lica bez državljanstva nalaze na evidenciji nezaposlenih lica Nacionalne službe za zapošljavanje, izjednačeni su sa domaćim državljanima u pogledu prava i mogućnosti za zapošljavanje i uključeni su u programe i mere aktivne politike zapošljavanja koje sprovodi Nacionalna služba za zapošljavanje. **Između ostalog, imaju pravo i na informisanje o slobodnim radnim mestima, savetovanje, posredovanje u zapošljavanju, uključivanje u programe dodatnog obrazovanja i obuke i finansijsku podršku prilikom zapošljavanja, tj. mogu da koriste pravo na dodelu subvencija i na korišćenje sredstava za samozapošljavanje.**⁷⁵

Ako je strani državljanin bio osiguran za slučaj nezaposlenosti na području Republike Srbije, i ako je po prestanku osiguranja uveden u evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje, ostvaruje pravo na novčanu nadoknadu na način i pod istim uslovima kao i državljeni Republike Srbije. Strani državljanin koji se prijavi na evidenciju nezaposlenih lica Nacionalne službe za zapošljavanje ima pravo na uključivanje u programe dodatnog obrazovanja i stručne obuke.

2.2. Novi Zakon o zapošljavanju stranaca

Imajući u vidu da je Zakon o zapošljavanju stranaca donet još 1978. godine, sačinjen je novi tekst **Zakona o zapošljavanju stranaca** koji se u formi predloga nalazi pred

72 Videti član 5. Pravilnika o uslovima i načinu izdavanja dozvole za rad strancu i licu bez državljanstva, „Službeni glasnik RS“, br. 22/10.

73 „Službeni glasnik RS“, br. 15/10.

74 „Službeni glasnik RS“, br. 36/09.

75 Videti Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2010. godinu („Službeni glasnik RS“, br. 7/10); Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2011. godinu („Službeni glasnik RS“, br. 55/10); Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2012. godinu („Službeni glasnik RS“, br. 79/11).

usvajanjem u Narodnoj skupštini Republike Srbije. Predlog zakona u članu 4. propisuje da stranac koji je zaposlen u Republici Srbiji u skladu sa ovim zakonom ima jednaka prava i obaveze u pogledu rada, zapošljavanja i samozapošljavanja, isto kao i državljeni Republike Srbije.

Predlog zakona predviđa da sloboden pristup tržištu rada imaju državljeni država članica Evropskog ekonomskog prostora i Švajcarske Konfederacije, kao i članovi njihovih porodica koji nisu državljeni ovih država i imaju odobrenje za privremeni boravak za članove porodice ili stalno nastanjenje u tim državama.⁷⁶ Oni moraju imati obezbeđeno stanovanje, zdravstveno osiguranje i sredstva za izdržavanje koja garantuju da neće postati korisnici socijalne pomoći. Ovo pravo ne prestaje:

- ukoliko dođe do prestanka radnog odnosa za vreme privremene nesposobnosti za rad zbog bolesti ili povrede na radu;
- ukoliko lice izgubi posao bez svoje krivice, a posao je trajao najmanje godinu dana u Republici Srbiji i lice je prijavljeno službi za zapošljavanje; i
- kada je uključen u programe dodatnog obrazovanja i obuke.

Ukoliko je licu prestao radni odnos koji je trajao kraće od dvanaest meseci ili ako je u prvih dvanaest meseci njegovog boravka bez njegove krivice prestao radni odnos na neodređeno vreme, a lice je u oba slučaja prijavljeno Nacionalnoj službi za zapošljavanje, imaće pravo na sloboden pristup tržištu rada u roku od šest meseci od prestanka zapošljenja (član 7).

Predlog zakona predviđa da se zapošljavanje stranaca ostvaruje pod uslovom da ima odobrenje za privremeni boravak ili stalno nastanjenje i dozvolu za rad u skladu sa zakonom. Prethodni uslov nije potreban ukoliko lice ima prijavu boravišta.

Radna dozvola izdaje se za:

1. zapošljavanje;
2. posebne slučajevе zapošljavanja; i
3. samozapošljavanje.

Radna dozvola za zapošljavanje izdaje se na zahtev poslodavca, u skladu sa stanjem na tržištu rada ukoliko poslodavac:

- šest meseci pre podnošenja zahteva za dozvolu nije donosio program rešavanja viška zaposlenih;
- tri meseca pre podnošenja zahteva za dozvolu nije pronašao državljanе Republike Srbije, lica koja imaju sloboden pristup tržištu rada ili lica sa ličnom radnom dozvolom, odgovarajućih kvalifikacija, sa evidencijе Nacionalne službe; i
- priloži predlog ugovora o radu (član 14).

Poslodavac snosi troškove izdavanja radne dozvole i u obavezi je da prijavi stranca na obavezno socijalno osiguranje, kao i da obavesti nacionalnu službu za zapošljavanje da stranac nije otpočeo s radom u roku od petnaest dana od izdavanja dozvole.

76 Pod „članovima porodice“ podrazumevaju se: supružnici u braku ili van braka, direktni potomci mlađi od 21 godine, usvojena deca ili pastorci mlađi od 21 godine, lica starija od 21 godine koja nisu sposobna da se samostalno izdržavaju, i direktni preci koje je lice dužno da izdržava.

Radna dozvola za posebne slučajeve zapošljavanja izdaje se za sledeće:

- obavljanje sezonskih poslova u oblasti poljoprivrede, šumarstva, građevinarstva ili drugih delatnosti koje karakteriše privremeno značajno povećanje obima posla;
- stručno usavršavanje, specijalizaciju, sticanje kvalifikacija ili obuku;
- upućena lica;
- kretanje u okviru privrednog društva registrovanog u inostranstvu;
- nezavisne profesionalce;
- učenike ili studente mlađe od 26 godina; i
- dnevne radne migrante (član 16).

Predlog zakona u članovima 17. do 24. uređuje uslove za dobijanje dozvole za svaku od ovih situacija.

Radna dozvola za samozapošljavanje regulisana je članom 25, a izdaje se na zahtev stranca koji ima odobrenje za privremeni boravak u Republici Srbiji i traje koliko i privremeni boravak, odnosno najduže godinu dana, uz mogućnost produženja ukoliko stranac dokaže da nastavlja obavljanje istog posla pod uslovima pod kojima je dobio dozvolu. Stranac je u obavezi da započne posao u roku od devedeset dana od dobijanja dozvole.

Predlog zakona u članu 26. predviđa da Vlada svojom odlukom može da ograniči broj stranaca kojima se izdaju dozvole za rad, u slučaju kada dođe do poremećaja na tržištu rada, a u skladu sa migracionom politikom i kretanjem na tržištu rada. U ovom slučaju, kvotu određuje Vlada, na predlog Ministarstva rada, uz prethodno pribavljeni mišljenje Socijalno-ekonomskog saveta⁷⁷ i organizacije nadležne za poslove zapošljavanja.

2.3. Ostala prava radnika migranata i članova njihovih porodica

Stranci koji rade u Republici Srbiji uživaju sva prava kao i građani Republike Srbije, osim prava koja su ekskluzivno priznata samo njenim državljanima. Zbog svog značaja, naročito se ističu pravo na zdravstvenu zaštitu i socijalno osiguranje.

Zakon o zdravstvenom osiguranju⁷⁸ predviđa da se obavezno zdravstveno osiguranje organizuje na načelu solidarnosti i uzajamnosti i da obuhvata osiguranje za slučaj bolesti i povrede van rada i osiguranje za slučaj povrede na radu ili profesionalne bolesti. Obavezno zdravstveno osiguranje obezbeđuje se obavezom plaćanja doprinosa od strane zaposlenih i poslodavaca, kao i drugih obveznika uplate doprinosa u skladu sa zakonom, što predstavlja uslov za ostvarivanje prava iz obavezognog zdravstvenog osiguranja. Osigurana lica čine i osiguranici i članovi njihovih porodica koji su **strani državljeni koji su, na teritoriji Republike, zaposleni kod stranih pravnih ili fizičkih lica, ako međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno, kao i kod međunarodnih organizacija i ustanova i stranih diplomatskih i konzularnih predstavništava, ako je takvo osiguranje predviđeno međunarodnim ugovorom**. Na osnovu člana 29. Zakona o zdravstvenom osiguranju, osiguranici zemalja sa kojima je zaključen međunarodni ugovor o socijalnom osiguranju ostvaruju zdravstvenu zaštitu na isti način i u istom obimu kao državljeni Republike Srbije dok na njenoj teritoriji imaju prebivalište, odnosno boravište, osim ako međunarodnim ugovo-

77 Osnovan Zakonom o Socijalno-ekonomskom savetu, „Službeni glasnik RS“, br. 125/04.

78 „Službeni glasnik RS“, br. 107/05 i 109/05 – ispr. i 57/11.

rom o socijalnom osiguranju nije drugačije određeno. Princip jednakog tretmana zastupljen je u svim sporazumima o socijalnom osiguranju koje je Republika Srbija zaključila.

Zdravstvena zaštita stranaca regulisana je članovima 238. do 242. **Zakona o zdravstvenoj zaštiti⁷⁹** i predviđa da stranci koji su stalno nastanjeni ili privremeno borave u Srbiji imaju pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu sa ovim zakonom, osim ukoliko bilateralnim sporazumima o socijalnom osiguranju koje je zaključila Republika Srbija nije drugačije određeno. Državljanima zemalja sa kojima nije zaključen ovaj sporazum obezbeđuje se hitna zdravstvena zaštita. Prema članu 240. Zakona o zdravstvenoj zaštiti postoji obaveza ukazivanja hitne medicinske pomoći strancu, kada stranac snosi sve troškove za pruženu pomoć, kao i za druge vrste usluga koje prima na svoj zahtev. Takođe, lica koja nisu pokrivena obaveznim osiguranjem mogu to postati radi obezbeđivanja zdravstvene zaštite za sebe i članove svoje uže porodice. U tom slučaju, ova lica plaćaju doprinose iz sopstvenih sredstava. Prema članu 2. **Pravilnika o načinu i postupku uključivanja u obavezno zdravstveno osiguranje lica koja nisu obavezno zdravstveno osigurana⁸⁰** lice koje se uključuje u obavezno zdravstveno osiguranje, stiče svojstvo osiguranika danom podnošenja zahteva za uključivanje u obavezno zdravstveno osiguranje filijali Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje na čijem području ima prebivalište, odnosno privremeni boravak.

Novi **Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srbije⁸¹** precizira da su korisnici socijalne zaštite državljanji Republike Srbije, ali da korisnici mogu biti i strani državljanji i lica bez državljanstva, u skladu sa zakonom i međunarodnim ugovorima. Zakon predviđa veliki broj usluga socijalne zaštite, od kojih se ističe pravo na novčanu socijalnu pomoć i pravo na pomoć za osposobljavanje za rad. Postupak korišćenja usluga iz ovog zakona sprovodi centar za socijalni rad, po službenoj dužnosti ili na zahtev korisnika. Mesna nadležnost centra utvrđuje se prema prebivalištu korisnika, a izuzetno postupak može sprovesti i centar za socijalni rad na čijoj teritoriji korisnik ima boravište.

Na osnovu **Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju⁸²** zaposlenim licem smatraju se i strani državljanji i lica bez državljanstva koji su na teritoriji Republike Srbije zaposleni kod stranih pravnih ili fizičkih lica, ako međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno, kao i kod međunarodnih organizacija i ustanova i stranih diplomatskih i konzularnih predstavništava, ako je takvo osiguranje predviđeno međunarodnim ugovorom. Ukoliko postoji ratifikovan međunarodni sporazum o socijalnom osiguranju, i ukoliko su tim sporazumom obuhvaćena i prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, taj sporazum će se primenjivati na državljanje zemalja sa kojima je sporazum zaključen u pogledu ostvarivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja.

Radnici migranti koji obavljaju profesionalnu delatnost na teritoriji Republike Srbije, mogu povesti sa sobom članove uže porodice. Njihov boravak regulisan je članom 32. **Zakona o strancima**. Tako privremeni boravak može biti odobren u trajanju do jedne godine i može se produžiti na još jednu godinu, osim ukoliko zakonom ili međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno. Članovima porodice stranca privremeni boravak se odobrava na isto vreme na koje je odobren članu porodice koji je nosilac boravka (odnosno, koji obavlja profesionalnu delatnost u Republici Srbiji). Dokaz o opravdanosti zahteva za odobrenje privremenog boravka čini dokaz o srodstvu, koji se dokazuje izvodom iz matičnih

79 „Službeni glasnik RS“, br. 107/05, 72/09 – dr. zakon i 88/10, 99/10.

80 „Službeni glasnik RS“, br. 24/06, 68/06 – dr. propis, 95/07 i 23/09.

81 „Službeni glasnik RS“, br. 24/2011.

82 „Službeni glasnik RS“, br. 34/2003, 64/2004 – odluka USRS, 84/2004 – dr. zakon, 85/2005, 101/2005 – dr. zakon, 63/2006 – odluka USRS, 5/2009, 107/2009 i 101/2010.

knjiga, potvrdom ambasade i sl. Ukoliko članovi porodice žele da se zaposle, potrebne su im radne dozvole. Međutim, u najvećem broju slučajeva reč je o maloletnim srodnicima koji nastavljaju školovanje u Republici Srbiji. Zbog toga se ističe i pravo na obrazovanje kao posebno važna oblast društvenog života koja deci radnika migranata omogućava da-lje školovanje i usavršavanje.

Pravo na obrazovanje regulisano je u Srbiji sistemskim zakonom, **Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja**,⁸³ dok su određeni nivoi obrazovanja regulisani **Zakonom o predškolskom obrazovanju i vaspitanju**,⁸⁴ **Zakonom o osnovnoj školi**,⁸⁵ **Zakonom o srednjoj školi**⁸⁶ i **Zakonom o visokom obrazovanju**.⁸⁷ Ovi zakoni regulišu i pitanje obrazovanja stranih državljana i lica bez državljanstva u Republici Srbiji, kao i proceduru priznavanja stranih školskih isprava.

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja predviđa da se svi strani državljeni upisuju u predškolske ustanove, škole osnovnog obrazovanja i škole srednjeg obrazovanja, i ostvaruju pravo na obrazovanje **pod istim uslovima i na način** propisan zakonom za državljane Republike Srbije.

Za decu i učenike strane državljane koji ne poznaju jezik na kojem se izvodi obrazovno-vaspitni rad ili pojedine programske sadržaje značajne za nastavak obrazovanja, škola je u obavezi da organizuje učenje jezika, odnosno pripremu za nastavu i dopunska nastava, po posebnom uputstvu, a u skladu sa propisom koji donosi ministar prosvete.

Dete i učenik državljanin neke od evropskih zemalja, dok boravi u Republici Srbiji, ima pravo da pohađa nastavu maternjeg jezika i kulture, besplatno, pod uslovom reciprociteta, ili na teret roditelja, u prostorijama ustanove koju odredi organ jedinice lokalne samouprave.

Cilj **Zakona o predškolskom obrazovanju i vaspitanju** je da dovede do povećanja obuhvata dece u predškolskom obrazovanju, koje se smatra ključnim za socijalizaciju dece i njihovu pripremu za pohađanje osnovne škole. Predškolsko obrazovanje dostupno je svima bez diskriminacije po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu pola, socijalne, kulturne, etničke, religijske ili druge pripadnosti, mestu boravka, odnosno prebivališta, materijalnog ili zdravstvenog stanja, teškoća i smetnji u razvoju i invaliditeta (član 4). Zakon ostavlja mogućnost da se deo programa predškolskog vaspitanja i obrazovanja ili program u celini, može ostvarivati i na stranom jeziku. Značajno je da član 13. izričito propisuje da prilikom upisa dece u predškolsku ustanovu, čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, prioritet za upis imaju deca iz osetljivih grupa, u koje svakako spadaju različite grupe dece migranata.

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja po prvi put uvodi instituciju pedagoškog asistenta kao podrške deci sa dodatnim potrebama u okviru razvoja inkluzivnog obrazovnog sistema. Pedagoški asistent: pruža pomoć i dodatnu podršku deci i učenicima u skladu sa njihovim potrebama; pruža pomoć nastavnicima, vaspitačima i

83 „Službeni glasnik RS“, br. 72/2009, 52/11.

84 „Službeni glasnik RS“, br. 18/10.

85 „Službeni glasnik RS“, br. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94 – odluka USRS, 22/2002, 62/2003 – dr. zakon, 64/2003 – ispr. dr. zakona, 101/2005 – dr. zakon i 72/2009 – dr. zakon. Novi tekst je u formi predloga u skupštinskoj proceduri.

86 „Službeni glasnik RS“, br. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96, 23/2002, 25/2002 – ispr., 62/2003 – dr. zakon, 64/2003 – ispr. dr. zakona, 101/2005 – dr. zakon i 72/2009 – dr. zakon. Novi tekst je u formi predloga u skupštinskoj proceduri.

87 „Službeni glasnik RS“, br. 76/2005, 100/2007 – autentično tumačenje, 97/2008 i 44/2010.

stručnim saradnicima u cilju unapređivanja njihovog rada sa ovom decom; ostvaruje saradnju sa roditeljima, odnosno starateljima; zajedno sa direktorom sarađuje i sa nadležnim ustanovama, organizacijama, udruženjima i jedinicom lokalne samouprave. Deca kojoj su, između ostalog, potrebni i dodatna pomoć i podrška su: deca iz veoma siromašnih i depriviranih sredina, deca iz marginalizovanih grupa; deca koja ne vladaju tečno jezikom nastave u školi, i deca čiji je život ometen bolnim ili tragičnim okolnostima.

Zakonom o osnovnoj školi i Zakonom o srednjoj školi uređena je procedura priznavanja svedočanstava stečenih u inostranstvu u osnovnom obrazovanju i procedura priznavanja strane školske isprave stečene u srednjoj školi. Ove dve procedure su gotovo identične. Strani državljanin i lice bez državljanstva imaju pravo da zahtevaju nostrifikaciju ili priznanje ekvivalencije stranih školskih isprava od strane Ministarstva prosvete, ako za to imaju pravni interes. Nostrifikacijom se strana školska isprava izjednačava sa odgovarajućom domaćom školskom ispravom u celini u pogledu prava koja njenom imaocu pripadaju za nastavljanje školovanja i prava na zapošljavanje. Lice koje je podnelo zahtev za nostrifikaciju, odnosno priznavanje ekvivalencije strane školske isprave, može uslovno da se upiše u naredni razred ukoliko postupak nije okončan do isteka roka za upis učenika u školu.

Zakonom o visokom obrazovanju uređena je procedura priznavanja stranih visokoškolskih isprava i vrednovanje stranih studijskih programa. Priznavanje strane visokoškolske isprave je postupak kojim se imaocu te isprave utvrđuje pravo u pogledu nastavka obrazovanja, odnosno u pogledu zapošljavanja, i to:

1. u postupku priznavanja radi nastavka obrazovanja u sistemu visokog obrazovanja, imaocu strane visokoškolske isprave utvrđuje se pravo na nastavak započetog visokog obrazovanja, odnosno pravo na uključivanje u nivo visokog obrazovanja; i
2. u postupku priznavanja radi zapošljavanja imaocu strane visokoškolske isprave utvrđuju se vrsta i nivo studija, kao i stručni, akademski, odnosno naučni naziv.

3. AZILANTI

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima predstavlja prvi međunarodni instrument koji priznaje pravo na azil i predviđa da „**svako ima pravo da traži i uživa u drugim zemljama azil od proganjanja**“ (član 14). Kao što se vidi iz same formulacije ovog člana, pravo na azil znači pravo lica da zatraži zaštitu, ali ne i pravo lica da tu zaštitu dobije. Do danas je donet veliki broj rezolucija i deklaracija koje se odnose na azil, kako u okviru UN, tako i u okviru Saveta Evrope, ali do danas nije doneta međunarodna konvencija koja bi ovo pitanje regulisala u formi obavezujućeg međunarodnog ugovora. Međutim, iako **Konvencija o statusu izbeglica** iz 1951. godine, koja obavezuje Republiku Srbiju,⁸⁸ ne predviđa izričito pravo na azil, ona prepostavlja da će države pružiti zaštitu licu usled progona zbog svoje rase, vere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili zbog svog političkog mišljenja.

Zakon o azilu Republike Srbije donet je 2007. godine (počeo je da se primenjuje 1. aprila 2008. godine)⁸⁹ i propisuje načela, uslove i postupak za dobijanje i prestanak

88 „Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori“, br. 7/60. Republika Srbija je Konvenciju prihvatile 12. marta 2001. godine.

89 Podzakonski propisi koji prate Zakon su: Pravilnik o kućnom redu u Centru za azil („Službeni glasnik RS“, br. 31/2008); Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanja osnovnih životnih uslova u Centru za azil („Službeni glasnik RS“, br. 31/2008); Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima

azila, kao i položaj, prava i obaveze lica koja traže azil i lica kojima je priznato pravo azila u Republici Srbiji. Ovaj zakon ne primenjuje se na lica koja su stekla svojstvo izbeglice na osnovu Zakona o izbeglicama Republike Srbije.

Azil je definisan kao **pravo na boravak i zaštitu** koje ima stranac kome je na osnovu odluke nadležnog organa koji je odlučivao o njegovom zahtevu za azil u Republici Srbiji odobreno utočište ili drugi oblik zaštite predviđen ovim zakonom.

Utočište je definisano kao **pravo na boravak i zaštitu** koja se daje izbeglici na teritoriji Republike Srbije za koga nadležni organ utvrdi da je njegovo strahovanje od progona u državi porekla osnovano.

Izbeglica je lice koje se, zbog opravdanog straha od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, ne nalazi u državi svog porekla i 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 stalnog boravka i koje ne može ili zbog tog straha ne želi da se vrati u tu državu (pojam izbeglice je u Zakonu o izbeglicama drugačije definisan).

Supsidijarna zaštita definisana je kao **oblik zaštite** koji Republika Srbija odobrava strancu, koji bi u slučaju povratka u državu porekla bio izložen mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju, ili bi njegov život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi nasiljem opštih razmera koje je izazvano spoljnom agresijom ili unutrašnjim oružanim sukobima ili masovnim kršenjem ljudskih prava. Ukoliko stranac ne ispunjava uslove za dobijanje azila u Republici Srbiji, po službenoj dužnosti biće razmotreno da li postoje uslovi za odobravanje supsidijarne zaštite.

3.1. Postupak za dobijanje azila

Po Zakonu o azilu, povodom zahteva za azil i prestanka tog prava, **u prvom stepenu** postupak vodi i sve odluke donosi nadležna organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova – Kancelarija za azil. Kako Kancelarija za azil još nije formirana, sve poslove iz njene nadležnosti obavlja **Odsek za azil** u okviru Odeljenja za strance Uprave granične policije (UGP). Radi jasnoće, u daljem tekstu biće korišćen termin „Odsek za azil“ na svim mestima na kojima Zakon o azilu koristi termin „Kancelarija za azil“.

Komisija za azil odlučuje **u drugom stepenu** po žalbama na odluke Odseka za azil. Vlada imenuje predsednika i osam članova Komisije, na period od četiri godine, iz reda diplomiranih pravnika, državljana Republike Srbije, koji moraju imati najmanje pet godina radnog iskustva u struci i poznavati propise iz oblasti ljudskih prava.⁹⁰ Komisija za azil je nezavisna u svom radu i odlučuje većinom glasova od ukupnog broja članova, a administrativne poslove za Komisiju obavlja Ministarstvo unutrašnjih poslova. Protiv prвostepe-

smeštenim u Centru za azil („Službeni glasnik RS“, br. 31/2008); Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil („Službeni glasnik RS“, br. 44/2008 i 78/2011); Pravilnik o sadržini i izgledu obrazaca zahteva za azil i isprava koji se mogu izdavati tražiocima azila i licima kojima je odobren azil ili privremena zaštita („Službeni glasnik RS“, br. 53/2008); Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil („Službeni glasnik RS“, br. 93/2008); Odluka o osnivanju Centra za azil („Službeni glasnik RS“, br. 112/2008) kojom je osnovan Centar za azil u Banji Koviljači; Odluka o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država („Službeni glasnik RS“, br. 67/2009); Odluka o osnivanju Centra za azil („Službeni glasnik RS“, br. 34/2011) kojom je osnovan Centar za azil u Bogovađi.

90 Rešenjem Vlade 24 broj 119-1643/2008 od 17. aprila 2008. godine imenovani su predsednik i članovi Komisije za azil.

ne odluke donete u postupku azila, žalba se podnosi u roku od 15 dana od dana prijema prvostepene odluke.

Do donošenja konačne odluke o zahtevu za azil, licima koja traže azil obezbeđuju se smeštaj i osnovni životni uslovi u **Centru za azil**, koji je u sastavu Komesarijata za izbeglice. Vlada je svojim odlukama do sada osnovala dva centra za azil:

1. **Centar za azil u Banji Koviljači** počeo je sa radom 15. decembra 2008; i
2. **Centar za azil u Bogovađi** počeo je sa radom 23. maja 2011.

Trenutno se razmatra mogućnost otvaranja još jednog Centra za azil.

U Centrima za azil tražiocima azila obezbeđuju se smeštaj i osnovni životni uslovi sve do donošenja konačne odluke o njihovom zahtevu. Sredstva za rad Centara obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije.

Komesar za izbeglice doneo je **Pravilnik o kućnom redu u Centru za azil**,⁹¹ koji definiše pravila ponašanja lica koja traže azil, a smeštena su u Centru u skladu sa Zakonom o azilu, kao i druga pitanja značajna za nesmetano funkcionisanje Centra. Donet je i **Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanja osnovnih životnih uslova u Centru za azil**.⁹² Ovaj Pravilnik propisuje da se lice koje traži azil može smestiti u Centar ako je:

1. prethodno evidentirano, odnosno registrovano i upućeno u Centar od strane Ministarstva unutrašnjih poslova;
2. ako je izvršen zdravstveni pregled u skladu sa propisom koji donosi ministar nadležan za zdravlje; i
3. ako to dozvoljava smeštajni kapacitet Centra.

Podaci o popunjenoći Centra dostavljaju se Odseku za azil, a ako je smeštajni kapacitet popunjjen, Centar nema obavezu da primi i smesti upućeno lice. U Centar se ne mogu smestiti lica kojima je potrebna pomoć i nega drugog lica, lica koja su psihički obolela ili kojima je neophodna redovna dijaliza, i druga lica kojima je potrebna zdravstvena zaštita odgovarajuće ustanove a koja se ne može pružiti u Centru. Ovo ujedno predstavlja i manjkavost u sistemu azila u Republici Srbiji jer se i ovim licima mora obezbediti adekvatan smeštaj.

Postupak zahteva za dobijanje azila odvija se u nekoliko faza:

1. Prilikom granične kontrole na ulasku u Republiku Srbiju, ili unutar njene teritorije, stranac može izraziti **nameru**, usmeno ili pismenim putem, da traži azil pred ovlašćenim policijskim službenikom Ministarstva unutrašnjih poslova;
2. Ovlašćeni policijski službenik Ministarstva unutrašnjih poslova pred kojim je stranac izrazio nameru da traži azil izvršiće njegovo **evidentiranje** i uputiti ga u Odsek za azil, odnosno u Centar za azil. Evidentiranje obuhvata izdavanje propisane potvrde koja sadrži lične podatke koje je stranac dao o sebi, odnosno podatke koji se mogu utvrditi na osnovu raspoloživih isprava i dokumenata koje ima sa sobom. Potvrda služi kao dokaz da je stranac izrazio nameru da traži azil i da ima pravo boravka u trajanju od 72 sata. Stranac ima obavezu da se u roku od 72 sata javi ovlašćenom službeniku Odseka za azil, odnosno Centra za azil. Kad ovlašćeni

91 „Službeni glasnik RS“, br. 31/2008.

92 Isto.

policjski službenik Ministarstva unutrašnjih poslova posumnja da postoji neki od razloga za ograničenje kretanja, sproveće stranca do Odseka za azil ili Centra za azil. Ovlašćeni policijski službenik ima pravo pretresanja stranca i njegovih stvari radi pronalaženja ličnih isprava i dokumenata potrebnih za izdavanje potvrde. Sve pronađene isprave i dokumenta evidentiraju se u potvrdi;⁹³

3. Ovlašćeni službenik Odseka za azil obavlja **registraciju** stranca i članova njegove porodice.⁹⁴ Registracija se sastoji u:

1. utvrđivanju identiteta;
2. fotografisanju;
3. uzimanju otiska prstiju; i
4. privremenom zadržavanju svih isprava i dokumenata koji mogu biti značajni u postupku azila, o čemu se strancu izdaje potvrda.

Stranac koji poseduje pasoš, ličnu kartu ili drugi identifikacioni dokument, dozvolu boravka, vizu, izvod iz matične knjige rođenih, putnu kartu, odnosno drugu ispravu ili kakvo pismeno značajno za postupak dobijanja azila, dužan je da ih priloži prilikom registracije ili podnošenja zahteva za azil, ali najkasnije do saslušanja. Obrazac zahteva za azil štampa se na srpskom jeziku, ciriličkim pismom, i na engleskom jeziku, a sadržina obrasca zahteva za azil usmeno se prevodi na jezik koji tražilac azila razume.⁹⁵ Obrazac zahteva za azil popunjava se na jeziku na kojem je štampan, a ukoliko tražilac azila taj jezik ne razume, može ga popuniti na jeziku koji razume;

Kada se okonča registracija strancu će biti izdata lična karta za lica koja traže azil. Strancu koji namerno ometa, izbegava ili ne pristane na registraciju nije dopušteno da podnese zahtev za azil;

4. **Postupak za davanje azila** pokreće se podnošenjem zahteva za azil ovlašćenom službeniku Odseka za azil na propisanom obrascu u roku od 15 dana od dana registracije, a u opravdanim slučajevima, na zahtev stranca, Odsek za azil može produžiti ovaj rok. Ukoliko neopravdano prekorači ovaj rok, stranac gubi pravo na boravak u Republici Srbiji. Pre podnošenja zahteva za azil stranac će biti poučen o njegovim pravima i obavezama.

5. Ovlašćeni službenik Odseka za azil lično će obaviti **saslušanje tražioca azila** i to u najkraćem mogućem roku. Ukoliko je potrebno, lice koje traži azil može biti saslušano i više puta. Saslušanje može biti tonski snimljeno, kad o tome bude obavešteno lice koje traži azil. Saslušanju mogu prisustovati pravni zastupnik lica koje traži azil i predstavnik UNHCR, ukoliko se tome ne protivi tražilac azila.

Ovlašćeni službenik Odseka za azil će tokom saslušanja nastojati da utvrdi sve činjenice značajne za odlučivanje o zahtevu za azil, a posebno:

1. identitet lica koje traži azil;
2. razloge na kojima se zasniva zahtev za azil;

93 Način evidentiranja stranaca koji izraze nameru da traže azil trebalo bi bliže urediti propisom ministra. Ovaj podzakonski propis još je u fazi izrade.

94 Način vršenja registracije lica koja traže azil trebalo bi bliže urediti propisom ministra, ali ni ovaj podzakonski propis još nije usvojen.

95 Pravilnikom o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i isprava koje se mogu izdavati tražiocima azila i licima kojima je odobren azil ili privremena zaštita („Službeni glasnik RS“, br. 53/2008) propisani su sadržina i izgled obrasca zahteva za azil.

3. kretanje lica koje traži azil nakon napuštanja države porekla; i
4. da li je lice koje traži azil već tražilo azil u nekoj drugoj državi.

Tražilac azila dužan je da u potpunosti sarađuje sa Odsekom za azil i da tačno iznese sve činjenice značajne za odlučivanje.

Nakon sprovedenog postupka, Odsek za azil **donosi prvostepenu odluku**. Odsek može da utvrdi da lice ispunjava zakonske uslove i usvoji zahtev kojim strancu priznaje pravo na utočište ili dodeljuje supsidijarnu zaštitu. Odsek može takođe i da utvrdi neosnovanost zahteva ili postojanje razloga za uskraćivanje prava na azil, kada donosi odluku o odbijanju zahteva. U tom slučaju, Odsek će naložiti strancu da u određenom roku napusti teritoriju Republike Srbije, ukoliko nema neki drugi osnov za boravak. Razlozi za uskraćivanje statusa moraju biti obrazloženi.

3.2. Odbacivanje zahteva za azil

Odsek za azil **odbaciće** zahtev za azil bez ispitivanja uslova za azil, ako utvrdi da je lice koje traži azil:

1. moglo da dobije efikasnu zaštitu u drugom delu države porekla, osim ako se, s obzirom na sve okolnosti, ne može очekivati da to učini;
2. uživa zaštitu ili pomoći nekog organa ili tela UN, osim UNHCR, ili mu je priznat azil u drugoj državi;
3. ima državljanstvo treće države;
4. može da dobije zaštitu sigurne države porekla, osim ako dokaže da za njega nije sigurna;
5. da je zahtev za azil podnело nekoj drugoj državi koja poštuje Ženevsku konvenciju ranije odbijen, a u međuvremenu nije došlo do promene okolnosti na kojima se zahtev zasnivao, ili je ranije podneo zahtev za azil drugoj državi koja poštuje Ženevsku konvenciju;
6. došlo iz sigurne treće države, osim ako dokaže da za njega nije sigurna; i
7. namerno uništilo putnu ispravu, identifikacioni dokument ili drugo pismo koje je moglo biti značajno za odluku o azilu, osim ako navede opravdane razloge.

Pre donošenja rešenja kojim odbacuje zahtev za azil, Odsek za azil će ispitati stranca na sve okolnosti koje isključuju razloge za odbacivanje zahteva za azil.

3.3. Odbijanje zahteva za azil

Odsek za azil **odbiće** zahtev za azil ukoliko se utvrdi da tražilac azila ne ispunjava uslove za priznavanje prava na utočište ili dodelu supsidijarne zaštite, a posebno:

1. kada je zahtev za azil zasnovan na neistinitim razlozima, na lažnim podacima, falsifikovanim ispravama ili dokumentima, osim ako za to ne postoji opravdani razlog;
2. ako su navodi iz zahteva za azil, koji se odnose na činjenice bitne za odluku o azilu, u suprotnosti sa navodima datim prilikom saslušanja tražioca azila, ili drugim

dokazima izvedenim tokom postupka (npr. utvrdi se da je zahtev za azil podnet sa ciljem da se odloži deportacija, da je lice koje traži azil došlo isključivo iz ekonomskih razloga i sl.); ili

3. ako tražilac azila odbija da dâ izjavu o razlozima za traženje azila ili je njegova izjava nejasna ili ne sadrži navode koji ukazuju na proganjanje.

Stranac čiji je zahtev za azil ranije odbijen u Republici Srbiji može podneti novi zahtev ako obezbedi dokaze da su se okolnosti relevantne za priznavanje prava na utočište ili dodeljivanje supsidijarne zaštite u međuvremenu bitno izmenile. U protivnom zahtev će biti odbačen.

3.4. Obustavljanje postupka po službenoj dužnosti

Odsek za azil **obustaviće** postupak za davanje azila po službenoj dužnosti ako tražilac azila:

1. odustane od zahteva za azil;
2. ne pristupi saslušanju bez opravdanog razloga iako mu je propisno uručen poziv, ili odbije da dâ iskaz;
3. ne obavesti Kancelariju za azil o promeni adrese boravka u roku od tri dana od nastale promene bez opravdanog razloga, ili na drugi način sprečava uručenje poziva ili drugih pismena; ili
4. napusti Republiku Srbiju bez odobrenja Odseka za azil.

U odluci o obustavi postupka, Odsek za azil odrediće rok u kojem stranac koji nema drugi osnov za boravak u Republici Srbiji mora da napusti njenu teritoriju, a ako to ne učini biće prinudno udaljen, u skladu sa zakonom kojim je uređen boravak stranaca.

3.5. Uskraćivanje prava na azil

Odsek za azil **uskratiće** tražiocu azila pravo na azil kada postoje ozbiljni razlozi da se smatra:

1. da je ono učinilo zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovečnosti, u skladu sa odredbama sadržanim u međunarodnim konvencijama donetim u cilju predupređivanja takvih zločina;
2. da je ono učinilo teško krivično delo koje nije političkog karaktera, izvan Republike Srbije, pre nego što je ušlo na njenu teritoriju; i
3. da je odgovorno za dela suprotna ciljevima i principima Ujedinjenih nacija.

Pravo na azil neće se priznati licu koje uživa zaštitu ili pomoći neke od ustanova ili agencija Ujedinjenih nacija, osim UNHCR.

Pravo na azil neće se priznati licu kome nadležni organi Republike Srbije priznaju ista prava i obaveze kao državljanima Republike Srbije.

3.6. Prava tražioca azila

Tražilac azila uživa niz prava garantovanih Zakonom o azilu i drugim relevantnim zakonima. U pitanju su sledeća prava:

- Tražilac azila **neće biti kažnjen za nezakonit ulazak ili boravak u Republici Srbiji**, pod uslovom da bez odlaganja podnese zahtev za dobijanje azila i da pruži valjano obrazloženje za svoj nezakonit ulazak ili boravak;
- Nadležni organi će preduzeti sve raspoložive mere radi **održanja jedinstva porodice** u toku postupka azila kao i po dobijanju prava na azil. Lice kome je priznato pravo na utočište ima pravo na spajanje sa članovima svoje porodice. Ako lice zahteva, pravo na utočište će se priznati i članu njegove porodice koji se nalazi van teritorije Srbije. Lice kome je dodeljena supsidijarna zaštita, ima pravo na spajanje porodice u skladu sa propisima kojima su uređeni kretanje i boravak stranaca;
- Stranac koji je izrazio namjeru da traži azil u Republici Srbiji ima pravo da bude **informisan** o svojim pravima i obavezama tokom celog postupka azila;
- Lice koje traži azil može da koristi **besplatnu pravnu pomoć** i zastupanje od strane UNHCR i nevladinih organizacija čiji su ciljevi i delovanje usmereni na pružanje pravne pomoći izbeglicama;
- Tražiocu azila koji ne razume službeni jezik postupka, obezbediće se **besplatne usluge prevodenja** na jezik države porekla, odnosno na jezik koji razume. On može angažovati prevodioca po svom izboru i o svom trošku;
- Tražilac azila ima pravo na **kontakt sa ovlašćenim službenicima UNHCR** u svim fazama postupka azila;
- Sva pismena u postupku **dostavljaju se lično** tražiocu azila ili njegovom pravnom zastupniku. Pismeno se smatra dostavljenim kada ga primi bilo koje od navedenih lica;
- Tražiocu azila obezbediće se da bude **saslušan od strane osobe istog pola**, odnosno biće mu obezbeđen prevodilac ili tumač istog pola, osim kada to nije moguće ili je skopčano sa nesrazmernim teškoćama za organ koji vodi postupak azila;
- U postupku azila **vodiće se računa o specifičnoj situaciji lica sa posebnim potrebama** koja traže azil, kao što su maloletnici, lica potpuno ili delimično lišena poslovne sposobnosti, deca odvojena od roditelja ili staratelja, osobe sa invaliditetom, stare osobe, trudnice, samohrani roditelji sa maloletnom decom i lica koja su bila izložena mučenju, silovanju ili drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili seksualnog nasilja;
- Maloletniku bez pratnje, kao i poslovno nesposobnom licu koje nema zakonskog zastupnika, organ starateljstva će, pre podnošenja zahteva za azil, odrediti **staratelja**, u skladu sa zakonom. Saslušanju maloletnika bez pratnje, odnosno poslovno nesposobnog lica mora prisustvovati staratelj;
- Svaki tražilac azila ima pravo da **usmeno i neposredno bude saslušan** od strane ovlašćenog službenika nadležne organizacione jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova, o svim činjenicama relevantnim za priznavanje prava na utočište ili do-delu supsidijarne zaštite;
- Podaci o tražiocu azila, do kojih se dođe tokom postupka azila, predstavljaju **službenu tajnu**;

- Prilikom prijema u Centar za azil svi tražioci azila se **zdravstveno pregledaju** na način utvrđen propisom koji donosi ministar nadležan za zdravlje;
- U Centru za azil tražiocima azila obezbeđuju se, **pored smeštaja, i osnovni životni uslovi**: odeća, hrana, novčana pomoć i drugi uslovi, u skladu sa posebnim propisima i načelima postupka azila;
- Kad tražilac azila poseduje sopstvena finansijska sredstva ili su mu sredstva obezbeđena na drugi način, obavezan je da učestvuje u snošenju troškova smeštaja u Centru za azil, a na njegov zahtev, ako ne postoje razlozi za ograničenje kretanja Odsek za azil će mu odobriti **boravak van Centra za azil**;
- Tražilac azila i lice kome je odobren azil u Republici Srbiji imaju **jednaka prava na zdravstvenu zaštitu**, u skladu sa propisima kojima je uređena zdravstvena zaštita stranaca. Članom 241. Zakona o zdravstvenoj zaštiti predviđeno je da će budžet Republike Srbije snositi troškove zdravstvenih usluga pruženih strancima kojima je odobren azil u Srbiji, ako su materijalno neobezbeđeni;
- Tražilac azila i lice kome je odobren azil imaju pravo na **besplatno osnovno i srednje obrazovanje i pravo na socijalnu pomoć**, u skladu sa posebnim propisom. Bliži uslovi pod kojima se ostvaruje pravo na socijalnu pomoć definisani su **Pravilnikom o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil**, koji je izmenjen oktobra 2011. godine. Pravilnikom je određeno da azilant i članovi njegove porodice mogu ostvariti pravo na mesečnu novčanu pomoć ukoliko nisu smešteni u Centru za azil i ukoliko nemaju prihode ili su oni ispod osnovice za utvrđivanje visine novčane socijalne pomoći, propisane zakonom.⁹⁶ O zahtevu za ostvarivanje prava na mesečnu novčanu pomoć rešava centar za socijalni rad u opštini u kojoj boravi lice koje traži azil, odnosno lice kome je odobren azil;
- Lica kojima je priznato pravo na utočište u Republici Srbiji imaju jednaka prava kao državljanima Republike Srbije u pogledu prava na **zaštitu intelektualne svojine, slobodan pristup sudovima, pravnu pomoć, oslobođenje od plaćanja sudske i drugih troškova pred državnim organima i prava na slobodu veroispovesti**;
- Lica kojima je priznato pravo na utočište u Republici Srbiji imaju **jednaka prava kao stalno nastanjeni stranci u pogledu prava na rad i prava po osnovu rada, preduzetništva, prava na stalno nastanjenje i slobodu kretanja, prava na pokretnu i nepokretnu imovinu, kao i prava na udruživanje**;
- Licima kojima je priznato **pravo na utočište ili supsidijarna zaštita smeštaj se obezbeđuje prema mogućnostima Republike Srbije**, a najduže jednu godinu od konačnog rešenja koje im je priznalo taj status. Pod smeštajem se podrazumeva davanje određenog stambenog prostora na korišćenje, ili davanje novčane pomoći potrebne za stambeno zbrinjavanje. Republika Srbija će u okviru svojih mogućnosti obezbediti uslove za uključivanje izbeglica u društveni, kulturni i privredni život i njihovu naturalizaciju.

Nakon provedene tri godine **u Republici Srbiji od priznavanja prava na utočište, na izbeglicu se neće primenjivati eventualne mere reciprociteta u pogledu prava koja mu na osnovu zakona pripadaju.**

96 Visina pomoći za oktobar 2011. godine utvrđivala se na osnovu razlike između osnovice novčane socijalne pomoći za pomenuti mesec, utvrđene u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita i iznosa prosečnog mesečnog prihoda lica koje traži azil, odnosno kome je odobren azil i članova njegove porodice ostvarenog u tri meseca koja prethode mesecu u kojem je podnet zahtev.

Na zahtev punoletnog lica kome je priznato pravo na utočište u Republici Srbiji, Odsek za azil izdaje putnu ispravu na propisanom obrascu, sa rokom važenja od dve godine, u skladu sa zakonom. U izuzetnim slučajevima humanitarne prirode, **putna isprava** izdaje se i licima pod supsidijarnom zaštitom koja ne poseduju nacionalnu putnu ispravu, sa rokom važenja do godinu dana.

3.7. Obaveze tražilaca azila

Pored niza prava koja uživa, **tražiocu azila nameću se i određene obaveze** kojih mora da se pridržava kako bi uživao pomenuta prava. U pitanju su sledeće obaveze:

- da se pridržava **mera ograničenja kretanja**, u situacijama kada je to neophodno radi utvrđivanja njegovog identiteta, radi obezbeđenja njegovog prisustva u postupku azila kada postoji osnovana sumnja da je lice podnelo zahtev zbog izbegavanja deportacije ili kada bez njegovog prisustva nije moguće utvrditi bitne činjenice za dodelu azila, ili radi zaštite bezbednosti zemlje i javnog poretku. Ograničenje kretanja traje dok postoje navedeni razlozi, a najduže tri meseca. Izuzetno, kada je ograničenje kretanja određeno radi zaštite bezbednosti zemlje i javnog poretku, ograničenje kretanja može se produžiti za još tri meseca. Ograničenje kretanja sprovodi se određivanjem boravka u Prihvatištu za strance pod pojačanim policijskim nadzorom ili izricanjem zabrane napuštanja Centra za azil, određene adrese, odnosno određenog područja;⁹⁷
- da o svakoj promeni adrese pismenim putem obavesti **Odsek za azil**, u roku od tri dana od dana promene adrese;
- da se **pridržava kućnog reda**, ako je smešteno u Centru za azil;
- da se **odaziva na pozive i sarađuje** sa Odsekom za azil i drugim nadležnim organima u svim fazama postupka azila;
- da ovlašćenom službeniku **preda svoje identifikacione dokumente**, putnu ispravu i druge dokumente koji mogu biti značajni za njegovu identifikaciju;
- da **sarađuje sa ovlašćenim službenicima** prilikom registracije i zdravstvenog pregleda;
- da **ostane na teritoriji Republike Srbije do okončanja postupka** za dobijanje azila; i
- da **napusti Centar za azil** po donošenju konačne odluke o zahtevu za azil.

3.8. Institut privremene zaštite

Zakon o azilu poznaje i institut privremene zaštite. **Odluku o privremenoj zaštiti** donosi **Vlada Republike Srbije**, kada zbog masovnog dolaska velikog broja lica ne postoji mogućnost da se sproveđe individualna procedura za dobijanje prava na azil. Pojedinačna rešenja o dodeljivanju privremene zaštite donosi Odsek za azil. S obzirom na to da je privremena zaštita izuzetna mera, predviđeno je da traje najduže godinu dana, mada se može produžiti ukoliko razlozi za privremenu zaštitu i dalje postoje. U opravdanim slučajevima, dozvoliće se spajanje porodice i dodeliće se privremena zaštita i članovima porodice lica koje uživa privremenu zaštitu u Srbiji. Privremena zaštita prestaje protekom roka na koji je odobrena, ili prestankom razloga zbog kojih je odobrena, o čemu odlučuje Vlada.

97 Žalba na odluku o ograničenju kretanja ne odlaže izvršenje.

Stranac kome je odobrena privremena zaštita ima pravo na:

1. boravak do perioda važenja privremene zaštite;
2. ispravu koja potvrđuje njegov status i pravo boravka;
3. zdravstvenu zaštitu u skladu sa propisima kojima je uređena zdravstvena zaštita stranaca;
4. besplatno osnovno i srednje obrazovanje u državnim školama u skladu sa posebnim propisom;
5. pravnu pomoć pod uslovima propisanim za lica koja traže azil;
6. slobodu veroispovesti, pod istim uslovima kao i državljeni Republike Srbije;
7. smeštaj, u skladu sa posebnim propisom; i
8. pristupačan smeštaj osoba sa invaliditetom.

Stranac kome je odobrena privremena zaštita izjednačen je u pogledu obaveza sa licima kojima je priznato pravo na utočište.

3.9. Prestanak prava na utočište

Do prestanka azila može doći po dva osnova:

1. iz razloga koji dovode do ukidanja odluke o davanju azila; i
2. iz razloga koji dovode do poništenja odluke o davanju azila.

Pravo na utočište prestaje kada Odsek za azil po službenoj dužnosti **ukida** odluku o davanju azila iz sledećih razloga:

1. ako lice svojom voljom ponovo uživa zaštitu države porekla;
2. ako je lice svojom voljom ponovo 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 okolnosti u vezi sa kojima mu je dodeljena zaštita.

Pravo na utočište prestaje kada Odsek za azil po službenoj dužnosti **poništi** odluku o davanju azila iz sledećih razloga:

1. kada je odluka o davanju azila doneta na osnovu neistinito prezentiranih činjenica ili prikrivanja činjenica od strane lica koje traži azil i da zbog toga u trenutku podnošenja zahteva za azil nije ispunjavalo uslove za dobijanje azila, i
2. kada postoje razlozi zbog kojih bi mu, na osnovu zakona, pravo na utočište bilo uskraćeno, da su bili poznati u trenutku podnošenja zahteva za azil.

Stranac čiji je zahtev za azil odbijen ili odbačen, postupak obustavljen ili više ne uživa ovo pravo, a ne boravi po nekom drugom osnovu u zemlji, dužan je da napusti Republiku Srbiju u roku koji je određen tom odlukom. Rok u kojem je stranac dužan da napusti Republiku Srbiju ne može biti duži od 15 dana od dana prijema konačne odluke. Ukoliko

stranac u ostavljenom roku ne napusti Republiku Srbiju dobrovoljno, biće prinudno udaljen u skladu sa odredbama zakona koji uređuje kretanje i boravak stranaca.

4. IZBEGLICE

Neposredno nakon Drugog svetskog rata, na međunarodnom planu doneta je **Konvencija o statusu izbeglica**⁹⁸ koja u članu 1/A/2. definiše da se pod **izbeglicom** podrazumeva svako lice koje se „bojeći se opravdano da će biti progonjeno zbog svoje rase, svoje vere, svoje nacionalnosti, svoje pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili svojih političkih mišljenja, nađe izvan zemlje čije državljanstvo ono ima i koje ne želi ili, zbog toga straha, neće da traži zaštitu te zemlje; ili koje, ako nema državljanstva, a nalazi se izvan zemlje u kojoj je imalo svoje stalno mesto boravka usled takvih događaja, ne može ili, zbog toga straha, ne želi da se u nju vrati“. Konvencija predviđa niz obaveza na strani države na čijoj teritoriji se nalazi izbeglica, a posebno predviđa u članu 33. stav 1. da nijedna država ugovornica neće proterati ili vratiti silom, na ma koji način to bilo, izbeglicu sa granice teritorije gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili političkog mišljenja. Primena ovog člana ne zavisi od postojanja dozvole boravka izbeglice na teritoriji određene države. Član 33. stav 2. predviđa dalje da se od ovog načela izuzima izbeglica koju iz osnovanog razloga treba smatrati opasnom za bezbednost države u kojoj se nalazi ili koja, pošto je protiv nje doneta pravnosnažna presuda za naročito teško krivično delo, predstavlja opasnost za zajednicu pomenute države. Cilj Konvencije bio je da reši problem izbeglica nastao tokom i nakon Drugog svetskog rata, pa je ona prostorno i vremenski ograničena. Međutim, pošto je stvarnost demantovala sastavljače Konvencije, 1967. godine donet je **Protokol o statusu izbeglica**⁹⁹ uz Konvenciju o statusu izbeglica, čime je njena primena otvorena za sve buduće situacije.

Iako je SFRJ još 1959. ratifikovala ovu Konvenciju, **Zakon o izbeglicama Republike Srbije** donet je tek 1992.¹⁰⁰ a njegova specifičnost leži u tome da usko definiše pojам izbeglica i ograničava ih na lica poreklom sa teritorije bivše SFRJ. U Zakonu iz 1992. godine, u članu 1. kaže se: „Srbima i građanima drugih nacionalnosti koji su usled pritiska hrvatske vlasti ili vlasti u drugim republikama, pretnje genocidom, kao i progona i diskriminacije zbog njihove verske i nacionalne pripadnosti ili političkog uverenja, bili prinuđeni da napuste svoja prebivališta u tim republikama i izbegnu na teritoriju Republike Srbije.“

U vreme donošenja ovog Zakona cilj je, pre svega, bio da se pruži zakonski okvir za humanitarno zbrinjavanje lica koja su usled ratnih sukoba na prostorima bivše SFRJ izbegla na teritoriju Republike Srbije. Vremenom, kako je postalo jasno da problem izbeglištva nije privremenog karaktera, već da se veliki broj lica sa izbegličkim statusom odlučio

98 „Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, br. 7/60. Republika Srbija Konvenciju je prihvatile 12. marta 2001. godine.

99 „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, br. 15/67.

100 „Službeni glasnik RS“, br. 18/92, „Službeni list SRJ“, br. 42/2002 – odluka SUS i „Službeni glasnik RS“, br. 30/2010. Uz ovaj Zakon doneto je nekoliko podzakonskih akata: Uredba o zbrinjavanju izbeglica („Službeni glasnik RS“, br. 20/92, 70/93, 105/93, 8/94, 22/94, 34/95 i 36/04); Uredba o načinu zbrinjavanja prognanih lica („Službeni glasnik RS“, br. 47/95); Pravilnik o evidenciji izbeglica („Službeni glasnik RS“, br. 23/92); Pravilnik o izbegličkoj legitimaciji („Službeni glasnik RS“, br. 23/92 i 139/2004); Pravilnik o obrascu izbegličkog kartona („Službeni glasnik RS“, br. 23/92, 22/94 i 61/94), i Uredba o bližim uslovima i merilima za utvrđivanje reda prvenstva za rešavanje stambenih potreba izbeglica („Službeni glasnik RS“ br. 58/2011).

za ostanak u Srbiji, javila se potreba da se ovaj zakon izmeni kako bi se stvorio jasniji zakonski okvir za integraciju lica koja su stekla državljanstvo Republike Srbije. Prvo je donet Zakon o azilu 2007. godine, kojim je institut azila usklađen sa međunarodnim obavezama Republike Srbije, pa se odredbe Zakona o azilu primenjuju na lica na koja nije moguće primeniti odredbe Zakona o izbeglicama. Takođe, maja 2010. **izmenjen je i dopunjen postojeći Zakon o izbeglicama** iz 1992. godine.¹⁰¹

Iako je za potrebe Zakona o izbeglicama pojam izbeglice i dalje usko definisan, navedenim izmenama on je proširen u odnosu na prvobitni tekst iz 1992. Tako se od izmena 2010. godine izbeglice definišu kao:

„Lica koja su usled događaja od 1991. do 1998. godine i njihovih posledica izbegla ili prognana iz bivših jugoslovenskih republika na teritoriju Republike Srbije, a ne mogu ili zbog straha od progona ili diskriminacije ne žele da se vrate na teritoriju sa koje su izbegla, uključujući i lica koja su se opredelila za integraciju.“

Licem koje se opredelilo za integraciju smatra se lice koje je podnelo zahtev za prijem u državljanstvo Republike Srbije. Nova definicija pojma izbeglice time je uključila i lica koja su se opredelila za integraciju, i u skladu s tim izbeglicama se sada, pored zbrinjavanja radi zadovoljavanja osnovnih životnih potreba, pruža i pomoć u procesu integracije.

4.1. Priznanje i prestanak izbegličkog statusa

Zakonom o izbeglicama osnovan je **Komesarijat za izbeglice** kao posebna organizacija za obavljanje stručnih i drugih poslova koji se odnose na zbrinjavanje, povratak i integraciju izbeglica. Komesarijat za izbeglice **u prvom stepenu** odlučuje o priznavanju i prestanku statusa izbeglica, kao i o pravu na zbrinjavanje, njegovom umanjenju i prestanku. Protiv rešenja Komesarijata nezadovoljna stranka može uložiti žalbu u roku od petnaest dana od dana dostavljanja. Po žalbi protiv rešenja Komesarijata o priznavanju i prestanku statusa izbeglica rešava **Ministarstvo unutrašnjih poslova**. Po žalbi protiv rešenja o pravu na zbrinjavanje, umanjenju ili prestanku prava na zbrinjavanje rešava **Komisija Vlade za rešavanje stambenih potreba izbeglica**.

Izbeglicama kojima je na osnovu rešenja priznat status, Ministarstvo unutrašnjih poslova izdaje izbegličku legitimaciju, koja predstavlja javnu ispravu kojom se dokazuje identitet i na osnovu koje se ostvaruju prava koja izbeglicama po zakonu pripadaju. Izbeglička legitimacija sadrži podatke koje sadrži lična karta i na njeno izdavanje, čuvanje i zamenu shodno se primenjuju propisi o ličnoj karti.¹⁰² Ministarstvo unutrašnjih poslova vodi evidenciju o izdatim izbegličkim legitimacijama i promeni boravišta izbeglica.

Postupak za prestanak statusa izbeglice može se pokrenuti po službenoj dužnosti ili na obrazložen lični zahtev izbeglice. Po službenoj dužnosti Komesarijat donosi rešenje o prestanku statusa izbeglice:

- 1) ako je lice steklo državljanstvo Republike Srbije i pokrenulo postupak prijave prebivališta;

101 Izmenama i dopunama Zakona o izbeglicama predviđeno je da Vlada doneše podzakonske akte kojima bi se bliže definisali uslovi i kriterijumi za umanjenje ili prestanak prava na zbrinjavanje (još u fazi izrade) i uslovi i kriterijumi za utvrđivanje reda prvenstva za rešavanje stambenih potreba izbeglica (doneta Uredba).

102 Obrazac izbegličke legitimacije i način vođenja evidencije o izdatim izbegličkim legitimacijama i promeni boravišta izbeglice propisan je Pravilnikom o izbegličkoj legitimaciji, „Službeni glasnik RS“, br. 23/92 i 139/2004.

- 2) ako se lice dobrovoljno vratilo da bi se nastanilo u bivšu jugoslovensku republiku iz koje je izbeglo;
- 3) ako se lice iseli u treću zemlju; ili
- 4) korisnicima programa stambenog zbrinjavanja u procesu integracije.

Komesarijat za izbeglice dostavlja Ministarstvu unutrašnjih poslova rešenje o pre-stanku statusa izbeglice, a Ministarstvo oduzima izbegličku legitimaciju izbeglici kojoj je prestao status.

4.2. Prava izbeglica

Zakonom je definisano da zbrinjavanje izbeglica obuhvata organizovani prihvat, privremeni smeštaj, pomoć u ishrani, materijalnu i drugu pomoć, i pravo na zdravstvenu i socijalnu zaštitu, zapošljavanje i školovanje, u skladu sa zakonom. Izbeglice podležu radnoj obavezi pod istim uslovima kao i građani Republike Srbije. Navedena prava izbeglice ostvaruju prema svom boravištu u Republici Srbiji.

Uredbom o zbrinjavanju izbeglica¹⁰³ ovi pojmovi jasnije su definisani, kao i pojam poverenika za izbeglice i njihova uloga na lokalnom nivou u sistemu zaštite izbeglica. Zakonskim propisima predviđeno je da se izbeglicama može obezbediti smeštaj sa ishranom u objektima **kolektivnog smeštaja** (kolektivni centri), a ako određenom licu zbog psihofizičkog stanja (stara ili invalidna lica, deca, itd.) kolektivni smeštaj ne odgovara, Komesarijat za izbeglice mu, po rešenju centra za socijalni rad, obezbeđuje **smeštaj u ustanovama socijalne zaštite**.

Predviđeno je da se izbeglicama povremeno pruža i materijalna pomoć u hrani, odeći, obući i sredstvima za ličnu higijenu, a izuzetno i u novcu ili u novčanim bonovima. U Zakonu se nalaze i odredbe kojima se garantuje zdravstvena zaštita, kao i stambeno zbrinjavanje izbeglica.

Pored zakonskog okvira, do danas su donete i dve strategije kojima se određuju strateški ciljevi radi unapređenja i zaštite položaja izbeglica u Republici Srbiji. Prva strategija doneta je 2002. godine, da bi Vlada u martu 2011. godine usvojila **Nacionalnu strategiju za rešavanje pitanja izbeglica i interno raseljenih lica za period od 2011. do 2014. godine**,¹⁰⁴ kojom je zamenila prethodnu. Strategija zastupa dva paralelna pravca delovanja – povratak ili reintegraciju izbeglica, pri čemu izbeglice same biraju koje im rešenje više odgovara. **U slučaju povratka, država se obavezuje da unapredi neophodne uslove za siguran i dostojanstven povratak izbeglica u Hrvatsku i Bosnu i Hercegovinu, kao i stvaranje institucionalnih mehanizama za puno i ažurno ostvarivanje stečenih prava u zemljama porekla.** U slučaju reintegracije, država se obavezuje da stvori uslove da izbeglice koje su se odlučile za život u Republici Srbiji ravnopravno sa svim drugim građanima rešavaju svoje osnovne životne probleme i da se integrišu u lokalnu zajednicu. Ovo se naročito odnosi na najugroženije kategorije izbeglica.

Ova Strategija obuhvata i interno raseljena lica, imajući u vidu sličan položaj u kojem se ova lica nalaze, i probleme sa kojima se suočavaju u pogledu bezbednog povratka i reintegracije u Republici Srbiji.

103 „Službeni glasnik RS“, br. 20/92, 70/93, 105/93, 8/94, 22/94, 34/95 i 36/04.

104 „Službeni glasnik RS“, br. 17/11.

5. INTERNO RASELJENA LICA

Pod **internu raseljenim licima** podrazumevaju se pojedinci ili grupe pojedinaca koji su prisiljeni da beže ili napuste svoje domove iz nekog razloga, a da pri tom nisu prešli međunarodno priznatu državnu granicu. Kako su u pitanju državljeni jedne zemlje, na međunarodnom planu nije postojala inicijativa za donošenje konvencije koja bi regulisala njihov položaj. Smatralo se da je njihov položaj već dobro definisan postojećim zakonskim okvirom i da ova lica uživaju sva prava kao i ostali državljeni jedne zemlje. Međutim, naročito težak položaj ovih lica kojima često države ne mogu ili neće da pruže posebnu zaštitu, kao i povećanje njihovog broja u poslednje dve decenije, uslovili su i donošenje prvog međunarodnog dokumenta iz ove oblasti.

Tako su 1999. godine objavljeni **Vodeći principi o internoj raseljenosti** od strane specijalnog predstavnika generalnog sekretara zaduženog za interno raseljena lica. Dakle, ne radi se o međunarodnoj konvenciji, već o dokumentu specijalnog predstavnika UN, što najbolje ilustruje na koji način je donet prvi opsežan dokument koji se bavi unapređenjem položaja i zaštitom interno raseljenih lica. Ovi principi, preuzeti iz međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnog prava ljudskih prava, služe za usmeravanje rada predstavnika generalnog sekretara za interno raseljena lica, kao i delovanja država, organa vlasti, grupe lica, nevladinih organizacija i međunarodnih humanitarnih i razvojnih agencija pri pružanju pomoći i zaštiti interno raseljenih lica. **Njihov zadatak je da pruže putokaz vladama kako da obezbede sigurnost i dobrobit svojih interno raseljenih građana i poštovanje njihovih ljudskih prava, a kroz prizmu već dobro ustanovljenih principa međunarodnog prava.** Principi pružaju zaštitu od nezakonitog raseljavanja, postavljaju osnov za zaštitu i pomoći u toku raseljenja i uspostavljaju garancije za siguran povratak, ponovno nastanjivanje i reintegraciju. Imajući u vidu da oni samo odslikavaju i grupišu već postojeće principe, trebalo bi naglasiti da su obavezni za sve države članice međunarodne zajednice, a time i za Republiku Srbiju.

Dokument definiše raseljena lica kao „**ona lica ili grupe lica koja su prisiljena da beže ili napuste svoje domove ili prebivališta, naročito kada je to posledica, ili u cilju izbegavanja posledica, oružanog sukoba, situacije opšteg nasilja, povrede ljudskih prava ili katastrofe, bilo prirodne ili uzrokovane ljudskom rukom, ako pritom ta lica ne prelaze međunarodno priznatu državnu granicu**“.

5.1. Opšti principi raseljenosti

Vodeći principi o internoj raseljenosti uspostavljaju nekoliko opštih principa raseljenosti koje države moraju da poštuju.

Prvi i osnovni princip jeste **princip jednakosti raseljenih lica** sa svim drugim licima u njihovoј zemlji. To drugim rečima znači da raseljena lica uživaju u potpunosti ista prava i slobode po međunarodnom i unutrašnjem pravu kao i drugi građani. Međutim, ovi principi ne prejudiciraju individualnu krivičnu odgovornost za međunarodna krivična dela (genocid, ratni zločin, zločin protiv čovečnosti).

Drugo, svi organi vlasti, grupe i pojedinci bez obzira na njihov pravni status i neisključivanje prava lica na traženje i uživanje azila u drugim državama, **u obavezi su da poštaju princip o internoj raseljenosti.** Principi se ne mogu tumačiti na način da ograničavaju, menjaju ili štete normama međunarodnog prava ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava, kao i prava koje lice uživa po unutrašnjem pravu.

Treće, država ima primarnu obavezu da pruži **zaštitu i humanitarnu pomoć ovim licima u okviru svoje nadležnosti i ne sme progoniti ili kažnjavati lica** zbog podnošenja zahteva za pomoć.

Konačno, mora se poštovati **zabранa diskriminacije** u pogledu rase, boje, pola, jezika, vere ili uverenja, političkog ili nekog drugog mišljenja, nacionalnog, etničkog ili društvenog porekla, pravnog ili društvenog statusa, starosti, invaliditeta, osobina, rođenja ili bilo kakvog drugog sličnog kriterijuma, i princip posebne zaštite dece, trudnica, majki sa malom decom, samohranih majki, osoba sa invaliditetom, starih lica.

5.2. Principi koji se odnose na zaštitu od raseljavanja

Svaka država je u obavezi da učini sve kako bi sprečila raseljavanje lica iz svojih domova. Tako je dužnost svih državnih organa, ali i međunarodnih aktera, da poštuju i obezbede **poštovanje svojih međunarodnih obaveza kako bi sprečile situacije koje mogu dovesti do raseljavanja**. Svako lice ima **pravo na zaštitu od nezakonitog raseljavanja** iz svog doma ili mesta prebivališta, posebno ukoliko je ono izazavano politikom etničkog čišćenja ili sličnim pokušajima promene etničkog, verskog ili rasnog sastava ugroženog stanovništva; oružanim sukobom (osim u slučaju bezbednosti civila ili neizbežnih vojnih razloga); neopravdanim razvojnim projektima; prirodnim katastrofama (osim ukoliko to nije u interesu bezbednosti i zdravlja ljudi) i radi kolektivnog kažnjavanja.

Pre donošenja odluke o raseljavanju, državni organi **moraju ispitati sve druge alternative** kako bi se izbeglo raseljavanje, a ako do toga ipak dođe, vlasti moraju preduzeti sve mere kako bi **svele na minimum negativne posledice** ovog dela (obezbediti smeštaj, hranu, zdravlje, higijenu, garantovati bezbednost i ne razdvajati porodice).

Odluku o raseljavanju, kada do raseljenja ne dolazi usled oružanog sukoba ili elemtarne nepogode, **mora doneti državni organ na osnovu zakona** i mora:

- pružiti sve informacije o razlozima i mehanizmima raseljavanja;
- tražiti dobrovoljni pristanak lica;
- uključiti raseljeno stanovništvo (posebno žene) u proces planiranja i sprovođenja preseljenja; i
- garantovati pravo na adekvatan pravni lek (uključujući i ponovno razmatranje predmeta od strane nadležnih sudskih vlasti).

Raseljenje ni u kom slučaju ne sme ugroziti pravo na život, dostojanstvo, slobodu i bezbednost lica. Države su u posebnoj obavezi da **štite od raseljenja autohtonou stanovništvo, manjine, seljake, pastire i druge grupe koje naročito zavise od svoje zemlje**.

5.3. Principi u toku raseljavanja

Iako su svi principi podjednako značajni, posebno je važno obratiti pažnju i poštovati principe koji važe u toku raseljavanja stanovništva. Tako **svako lice ima inherentno pravo na život**, a raseljena lica se posebno štite od genocida, ubistava, masovnih ili samovoljnih egzekucija, prisilnih nestanaka, otmica i zakonski nepriznatih pritvaranja, drugih akata nasilja, izgladnjivanja, korišćenja kao živog zida, napada na kampove i naselja, upotrebu nagaznih pešadijskih mina.

Svako lice ima pravo na dostojanstvo, fizički, psihički i moralni integritet, a interno raseljena lica naročito se štite od silovanja, sakaćenja, mučenja i drugih oblika zlostavljanja, nasilja nad ličnim dostojanstvom (akti nasilja u vezi sa polom, prisilna prostitucija), ropstva i modernih oblika ropstva, kao i od akata nasilja koji su upereni na širenje straha među ovim licima.

Svako lice ima pravo na slobodu ličnosti i ličnu bezbednost, a interno raseljena lica ne smeju biti prostorno ograničena na kampove, diskriminatorno hapšena i pritvarana, niti uzimana za taoce.

Raseljena deca ne smeju biti regrutovana, niti mogu učestvovati u neprijateljstvu, dok odrasli moraju biti zaštićeni od diskriminatorskih i prisilnih postupaka regrutacije. Oni imaju **pravo na slobodu kretanja i izbora mesta stanovanja**, naročito unutar i izvan kampova ili drugih naselja.

Raseljena lica imaju pravo da **traže bezbedno utočiste u drugom delu zemlje, da napuste svoju zemlju, da traže azil u drugoj zemlji i da budu zaštićena od nasilnog povratak ili preseljenja** u bilo koje mesto u kojem bi njihov život, bezbednost, sloboda ili zdravlje bili izloženi opasnosti.

Raseljena lica **imaju pravo na saznanje o sudbini i kretanju njihovih nestalih srodnika**, a nadležni organi su dužni da učine sve kako bi utvrdili činjenice o sudbini i kretanju nestalih lica i o saznanjima obavestili članove porodice i omogućili im vraćanje posmrtnih ostataka. Ova lica trebalo bi da imaju pristup grobovima svojih umrlih srodnika i njihova groblja moraju biti zaštićena i poštovana.

Svako lice ima **pravo na poštovanje porodičnog života**, odnosno na nerazdvajanje i ponovno spajanje porodice u najkraćem roku, a ovo pravo posebno važi za interno raseljena lica.

Raseljena lica imaju **pravo na odgovarajući životni standard** i bezbedan pristup osnovnim prehrabbenim namirnicama i pitkoj vodi, osnovnom stambenom smeštaju, odgovarajućoj odeći i osnovnim medicinskim uslugama i higijenskim uslovima. Države su u obavezi da **obezbede medicinsku negu** za ranjena i bolesna raseljena lica, kao i ona sa invaliditetom, uključujući i psiho-socijalnu pomoć. Ta nega naročito se odnosi na pristup ženskim zdravstveno-specijalističkim uslugama, posebno reproduktivnih organa, i savetovanje za žrtve seksualnog i drugog nasilja.

Svako lice ima pravo da **bude priznato kao subjekat prava**, odnosno država mora obezbediti sve potrebne dokumente neophodne za uživanje i korišćenje zakonskih prava (putne i lične isprave, izvodi iz matičnih knjiga). Vlasti moraju omogućiti i izdavanje novih dokumenata ili zamenu izgubljenih dokumenata bez postavljanja neracionalnih uslova.

Svako lice ima **pravo na imovinu**, a imovina raseljenih lica mora biti zaštićena od uništavanja i samovoljnog i nezakonitog prisvajanja, naročito od ratne pljačke, napada i drugih akata nasilja, korišćenja u vojne ciljeve, pretvaranja imovine u predmet osvete ili kolektivnog kažnjavanja.

Raseljena lica **ne smeju biti izložena diskriminaciji** kod uživanja sledećih prava:

- **prava na slobodu mišljenja, savesti, vere ili ubeđenja i izražavanja;**
- **prava da slobodno traže zaposlenje i učestvuju u privrednim aktivnostima;**
- **prava da se slobodno udružuju i učestvuju ravnopravno u društvenim aktivnostima;**

- prava da glasaju i učestvuju u državnim i javnim poslovima, uključujući i pravo na pristup sredstvima koja omogućavaju korišćenje ovog prava; i
- prava na korišćenje jezika koji razumeju.

Svako lice ima **pravo na obrazovanje**, a državni organi moraju obezbediti besplatno i obavezno obrazovanje za raseljena lica, vodeći računa o njihovom kulturnom identitetu, jeziku i veri, potpunom i jednakom učešću žena i devojčica, i dostupnosti školskih objekata.

5.4. Principi koji se odnose na humanitarnu pomoć

Kada ipak dođe do internog raseljenja, država je u obavezi da ovim licima što hitnije pruži neophodnu humanitarnu pomoć. Ta **humanitarna pomoć mora biti pružena humanu, objektivno i bez diskriminacije**, i ne sme biti preusmeravana iz političkih ili vojnih razloga.

Humanitarna pomoć prvenstveno predstavlja obavezu države. Međunarodne humanitarne organizacije i drugi relevantni učesnici imaju pravo da ponude svoje usluge kao pomoć interno raseljenim licima, a takva ponuda ne sme se smatrati neprijateljskim činom ili mešanjem u unutrašnje stvari konkretne države. Država neće proizvoljno uskraćivati ovu pomoć, posebno kada sama nije u mogućnosti da pomogne svom stanovništvu.

Lica angažovana na distribuciji humanitarne pomoći, njihova **prevozna sredstva i roba** treba da budu **poštovani i zaštićeni od napada i drugih akata nasilja**.

Prilikom pružanja pomoći, međunarodne humanitarne organizacije i drugi relevantni učesnici moraju obratiti pažnju na zaštitu i poštovanje ljudskih prava raseljenih lica, poštujući međunarodne standarde.

5.5. Principi u slučaju povratka, nastanjenja i reintegracije

Kada dođe do internog raseljenja, država mora učiniti sve da omogući svojim građanima povratak u njihove domove, ili ako to nije moguće, nastanjenje i reintegraciju. **Nadležni organi imaju prevashodnu dužnost i obavezu da uspostave uslove i da obezbede sredstva** koja će omogućiti raseljenim licima dobrovoljan, bezbedan i dostojanstven povratak njihovim kućama ili prebivalištima, ili dobrovoljno nastanjenje u nekom drugom delu zemlje. Posebni napor trebalo bi da se ulože za obezbeđenje punog učešća raseljenih lica u planiranju i sprovodenju njihovog povratka ili naseljenja i reintegracije.

Raseljena lica koja se vrate svojim domovima ili prebivalištima, ili lica koja se nastane u drugom delu zemlje, ne smeju biti izložena diskriminaciji usled toga što su bila raseljena i mora im biti **omogućen jednak pristup javnim službama**. Nadležni organi imaju dužnost i obavezu da pomognu povratnicima i preseljenim raseljenim licima da povrate, u onoj meri koliko je to moguće, svoju imovinu. Ukoliko povraćaj imovine nije moguć, nadležni organi obezbediće ili pomoći ovim licima da ostvare odgovarajuću nadoknadu ili neki drugi oblik pravičnog obeštećenja.

Svi nadležni organi dužni su da dozvole i omoguće međunarodnim humanitarnim organizacijama i drugim relevantnim učesnicima da u realizaciji svojih ovlašćenja imaju **brz i nesmetan pristup raseljenim licima** radi pružanja pomoći pri njihovom povratku ili nastanjenju i reintegraciji.

5.6. Relevantne strategije koje se odnose na raseljena lica

U nedostatku zakonskih propisa koji se odnose na raseljena lica, od posebne važnosti su strateški dokumenti kojima se definiše status ovih lica i ukazuje na posebne probleme sa kojima se oni suočavaju, te predlaže mere za njihovo prevazilaženje. Iako su interno raseljena lica prilično heterogena grupa, kao i bilo koja druga grupa u Republici Srbiji, za njih se vezuju neke opšte odlike koje određuju njihovu specifičnu ugroženost i izloženost socijalnom isključivanju. Upravo one iziskuju donošenje posebnih mera radi poboljšanja njihovog statusa priznanjem njihove posebne vulnerabilnosti. Među raseljenim licima postoje posebno ugrožene grupe koje zahtevaju naročitu pažnju, kao što su deca, stari, bolesni – i naročito raseljeni Romi.

Vlada Republike Srbije je aprila 2010. godine usvojila **Strategiju održivog opstanka i povrata na Kosovo i Metohiju**.¹⁰⁵ Strategija je doneta za period od 2010. do 2015. godine i definiše smernice za održivi opstanak Srba i pripadnika nacionalnih manjina i povratak interno raseljenih lica na Kosovo i Metohiju. Strategija je usmerena na aktiviranje svih razvojnih potencijala na Kosovu i Metohiji radi smanjenja siromaštva i unapređivanja socijalno-ekonomskog statusa stanovništva, prevazilaženja nerazvijenosti i podsticanja zapošljavanja. Osnovni cilj Strategije je **održivi opstanak i povratak na Kosovo i Metohiju, kroz ostvarenje projektovanih opštih ciljeva**, a to su:

- ostvarivanje, zaštita i unapređenje ljudskih prava i osnovnih sloboda;
- ekonomski rast i razvoj;
- povraćaj, zaštita i unapređenje ljudskih prava i osnovnih sloboda;
- povraćaj i zaštita imovinskih prava i obnova imovine;
- zaštita, očuvanje i obnova srpskog kulturnog i verskog nasleđa;
- povratak interno raseljenih i izbeglih lica;
- jačanje kapaciteta lokalne samouprave;
- zaštita životne sredine; i
- obezbeđenje sigurnosti Srba i pripadnika nacionalnih manjina.

Marta 2011. godine, Vlada Republike Srbije usvojila je još jednu strategiju značajnu za interno raseljena lica. U već pomenutoj **Nacionalnoj strategiji za rešavanje pitanja izbeglica i interno raseljenih lica za period od 2011. do 2014. godine**,¹⁰⁶ ističe se osnovno opredeljenje Republike Srbije da ovim licima pruži punu podršku za održivi povratak na Kosovo i Metohiju. Međutim, s obzirom na dugo trajanje raseljeništva, Strategija se bavi i potrebom pronalaženja odgovarajućih rešenja za poboljšanje životnih uslova u raseljeništvu. Tu se, pre svega, ističe **potreba poboljšanja životnih uslova najugroženijih kategorija interno raseljenih lica, pojedinaca i porodica, tako da ostvaruju pristup pravima, uslugama i resursima, u skladu sa zakonom, kao i drugi građani, i da rešavaju svoja osnovna životna pitanja**.

Već je rečeno da posebno ugroženu grupu među interno raseljenim licima čine Romi. Zato je važno na ovom mestu pomenuti i **Strategiju za unapređivanje položaja Roma u Republici Srbiji**,¹⁰⁷ koju je Vlada usvojila aprila 2009. godine. Cilj ove strategije je

105 „Službeni glasnik RS“, br. 32/10.

106 „Službeni glasnik RS“, br. 17/11.

107 „Službeni glasnik RS“, br. 27/09.

unapređenje položaja Roma u Republici Srbiji, što bi trebalo da dovede do smanjenja razlika koje sada postoje u položaju romske populacije i ostalog stanovništva. U Strategiji se **promoviše afirmativna akcija, pre svega u oblastima obrazovanja, zdravlja, zapošljavanja i stanovanja**. Ukazuje se na to da je stambena situacija Roma izuzetno teška; većina njih je izvan sistema zapošljavanja, nisu legalno ekonomski aktivni, mahom se vode kao nezaposleni i žive na granici egzistencije. Ova lica se često suočavaju sa teškoćama u pribavljanju ličnih dokumenata. Neposedovanje ličnih dokumenata otežava ostvarivanje nekih od elementarnih ljudskih prava raseljenih lica, kao što su pravo na obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, zapošljavanje, itd.

Strategija se podrobno bavi problemima romske nacionalne manjine, a među njima i problemima sa kojima se sreću interno raseljena lica, kao i problemima povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, o kojima će biti reči u narednom delu.

6. POVRATNICI PO OSNOVU SPORAZUMA O READMISIJI

Određeni broj građana jedne države nezakonito boravi na teritoriji drugih država (kada nemaju, ili im je prestao zakonski osnov boravka). Vremenom, države su počele da zaključuju sporazume kako bi regulisale prihvatanje ovih lica na svoju teritoriju. Tako su počeli da se zaključuju sporazumi o readmisiji koji predstavljaju značajan instrument politike povratka migranata i tražioca azila iz evropskih zemalja.

Zaključivanje prve generacije sporazuma o readmisiji počelo je u prvoj polovini osamdesetih godina i u njima su se države ugovornice uglavnom obavezivale da prihvate sopstvene državljane. Kako je tokom devedesetih godina migraciona politika i politika azila u Evropskoj uniji postala restriktivnija, dolazi do sklapanja tzv. „druge generacije sporazuma o readmisiji“ u kojima počinje da se predviđa i obaveza prihvata lica koja nemaju državljanstvo nijedne od država ugovornica, ali su preko teritorije države ugovornice ušla na teritoriju druge države ugovornice. Dakle, osim državljanstva kao tačke vezivanja za povratak, uvodi se i mesto poslednjeg prebivališta, odnosno boravišta, ili teritorija one države sa koje je lice ušlo, zakonito ili nezakonito, na teritoriju druge države. U to vreme, članice Evropske zajednice potpisivale su ove sporazume samostalno, sve do stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, od kada počinje zaključivanje ugovora sa Evropskom zajednicom. EU je do maja 2007. godine potpisala sporazume o readmisiji sa zemljama Zapadnog Balkana: Albanijom (2005), Makedonijom, Crnom Gorom, Srbijom i Bosnom i Hercegovinom (2007).

Dakle, procedura prihvata lica regulisana je međunarodnim ugovorima. Pored niza bilateralnih sporazuma koje je Republika Srbija zaključila sa nekoliko država,¹⁰⁸ najvažniji sporazum potpisani je 2007. godine sa Evropskom zajednicom.

108 Sporazum između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 103/2007); Sporazum između Savezne vlade Savezne Republike Jugoslavije i Vlade Kraljevine Danske o vraćanju i prihvatanju lica koja ne ispunjavaju ili više ne ispunjavaju uslove za ulazak ili boravak na teritoriji druge države („Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 12/2002); Sporazum između Republike Srbije i Kraljevine Norveške o readmisiji lica koja nezakonito borave („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 19/2010); Sporazum između Republike Srbije i Švajcarske Konfederacije o readmisiji lica koja nezakonito borave, s Protokolom („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 19/2010); Sporazum između Saveta ministara Srbije i Crne Gore i Vlade Kanade o vraćanju i prihvatanju lica koja ne ispunjavaju ili više ne ispunjavaju uslove za ulazak ili boravak na teritoriji druge države, s Protokolom („Službeni list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 3/2006); Sporazum između Saveta ministara Srbije i Crne Gore

6.1. Sporazum o readmisiji sa EU

Položaj povratnika u Republici Srbiji regulisan je na osnovu sporazuma sa Evropskom zajednicom, koji je za Republiku Srbiju najbitniji, kao i bilateralnim sporazumima o readmisiji. **Sporazumom sa Evropskom zajednicom o readmisiji lica koja nezakonito borave na njenoj teritoriji**,¹⁰⁹ Republika Srbija obavezala se na prihvat svojih državljana ili državljana trećih država koji su boravili na njenoj teritoriji, a koji ne ispunjavaju ili više ne ispunjavaju uslove za boravak na teritoriji Evropske zajednice.¹¹⁰

Ovaj Sporazum definiše pojam **tranzita kao prolazak državljana trećih zemalja ili lica bez državljanstva kroz teritoriju države kojoj je podnet zahtev za tranzit, na putu od države koja je podnela zahtev za readmisiju do države konačnog odredišta**. Precizirano je kada će Republika Srbija ili država članica Evropske unije odobriti tranzit, a kada ga mogu odbiti, kao i sam postupak tranzita koji započinje podnošenjem zahteva za tranzit.

Radi sprovođenja i primene Sporazuma, predviđeno je **osnivanje Zajedničke Komisije za readmisiju** koju čine predstavnici Zajednice i Srbije, i čije su odluke obavezujuće za obe ugovorne strane. Sporazumom je predviđeno da će se Komisija sastajati po potrebi, na zahtev jedne od ugovornih strana.

Predviđeno je da će se na zahtev države članice EU ili Republike Srbije, izraditi i potpisati protokoli o sprovođenju ovog Sporazuma koji će preciznije definisati tehnička pitanja u vezi sa njegovim sprovođenjem (npr. utvrđivanje nadležnih organa, graničnih prelaza i punktova za vezu, modaliteti povratka po ubrzanim postupku, itd.). Pre stupanja na snagu ovih protokola, neophodno je o tome obavestiti Zajedničku komisiju za readmisiju.

Srbija je pristala da primenjuje odredbe protokola koji je izradila sa jednom državom članicom Evropske unije i u slučaju kada to zatraži neka druga država članica.¹¹¹

i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o vraćanju i prihvatanju lica koja ne ispunjavaju ili više ne ispunjavaju uslove za ulazak ili boravak na teritoriji druge države, s Protokolom („Službeni list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 22/2004); Sporazum između Vlade Republike Srbije i Vlade Republike Hrvatske o predaji i prihvatu lica čiji je ulazak ili boravak nelegalan, s Protokolom („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 19/2010); Sporazum između Vlade Republike Srbije i Vlade Republike Makedonije o predaji i prihvatu lica čiji je ulazak ili boravak nelegalan, s Protokolom („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 1/2011); Sporazum između Vlade Republike Srbije i Saveta ministara Republike Albanije o readmisiji lica koja nezakonito borave („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 7/2011).

109 Pored osnovnog teksta Sporazuma ima i sedam Anekса, koji su njegov sastavni deo, i koji regulišu sledeća pitanja: Aneks 1 – Zajedničku listu dokumenata koje je neophodno podneti i koji se smatraju dokazom državljanstva; Aneks 2 – Zajedničku listu dokumenata koje je neophodno podneti i koji se smatraju *prima facie* dokazom državljanstva; Aneks 3 – Zajedničku listu dokumenata koji se smatraju dokazom o postojanju uslova za readmisiju državljana trećih zemalja ili lica bez državljanstva; Aneks 4 – Zajedničku listu dokumentata koji se smatraju *prima facie* dokazom o postojanju uslova za readmisiju državljana trećih zemalja ili lica bez državljanstva; Aneks 5 – Zajedničku listu dokumenata koji se smatraju dokazom ili *prima facie* dokazom o postojanju uslova za readmisiju državljana bivše SFRJ; Aneks 6 – Obrazac Zahteva za readmisiju; i Aneks 7 – Obrazac Zahteva za tranzit.

110 Pre zaključenja navedenog Sporazuma, Republika Srbija je sa određenim brojem država članica Evropske unije već primenjivala ratifikovane sporazume o readmisiji, koji su nakon njegovog potpisivanja i potvrđivanja prestali da se primenjuju. Izuzetak u ovom smislu postoji samo u pogledu Kraljevine Danske, te je pitanje readmisije između Republike Srbije i ove zemlje ostalo regulisano bilateralnim sporazumom zaključenim između SRJ i Kraljevine Danske.

111 Godine 2010, usvojen je Zakon o potvrđivanju Protokola između Vlade Republike Srbije i Vlade Republike Italije o sprovođenju Sporazuma između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 19/2010) i ratifikovan

6.2. Obaveze koje proističu iz Sporazuma

Ovim Sporazumom definisane su obaveze Republike Srbije i Evropske zajednice u pogledu kruga lica koja podležu readmisiji, i to kako u vezi sa readmisijom sopstvenih državljana, tako i u vezi sa readmisijom državljanina trećih zemalja i lica bez državljanstva.

Republika Srbija obavezala se da će na zahtev države članice Evropske unije prihvati, bez posebnih formalnosti, osim onih koje predviđa ovaj sporazum, bilo koje lice koje ne ispunjava ili više ne ispunjava važeće uslove za ulazak, boravak ili nastanjenje na teritoriji države članice koja je podnela zahtev za readmisiju, ukoliko je dokazano, ili ako je moguće na osnovu podnetih *prima facie* dokaza verodostojno prepostaviti, da je to lice državljanin Srbije.

Republika Srbija je obavezna da prihvati i:

- maloletnu nevenčanu decu napred navednog lica, bez obzira na njihovo mesto rođenja ili državljanstvo, osim u slučaju kada imaju nezavisno pravo boravka u državi članici koja je podnela zahtev za readmisiju;
- supružnika napred navedenog lica, koji ima drugo državljanstvo, ako ima pravo ulaska i boravka ili dobije pravo ulaska i boravka na teritoriju Republike Srbije, osim u slučaju kada ima nezavisno pravo boravka u državi članici koja je podnela zahtev za readmisiju; i
- lica kojima je državljanstvo Republike Srbije prestalo otpustom, nakon što su ušla na teritoriju države članice, osim ako je tim osobama obećana barem naturalizacija od strane države članice Evropske unije.

Kada se radi o readmisiji državljanina trećih zemalja i lica bez državljanstva, Republika Srbija obavezala se da će prihvati, na zahtev države članice Evropske unije, i bez posebnih formalnosti osim onih koje predviđa ovaj sporazum, bilo kog državljanina treće zemlje ili lice bez državljanstva koje ne ispunjava ili više ne ispunjava važeće uslove za ulazak, boravak ili nastanjenje na teritoriji države članice koja je podnela zahtev za readmisiju, ukoliko je dokazano ili ako je moguće na osnovu podnetih *prima facie* dokaza verodostojno prepostaviti, da lice u pitanju:

1. poseduje, ili je u vreme ulaska posedovalo, važeću vizu ili dozvolu boravka izdatu od strane Srbije; i
2. na nezakonit način i direktno ušlo na teritoriju države članice, nakon što je bavilo ili bilo u tranzitu kroz teritoriju Srbije.

Navedena obaveza readmisije ne postoji:

1. ako su državljanini trećih država ili lica bez državljanstva samo bili u avio-tranzitu preko međunarodnog aerodroma Srbije;
2. ako je državljaninu treće države ili licu bez državljanstva država članica koja je podnela zahtev za readmisiju izdala vizu ili dozvolu boravka, pre ili nakon ulaska na njenu teritoriju, **osim**:

Protokol između ove dve zemlje. Pored Italije, implementacioni protokoli za sprovođenje Sporazuma o readmisiji sa Evropskom zajednicom potpisani su sa Slovenijom (8. juna 2009), Francuskom (18. novembra 2009), Mađarskom (19. decembra 2009), Velikom Britanijom (18. marta 2010), Austrijom (25. juna 2010), Maltom (2. jula 2010), Slovačkom (18. novembra 2010), Makedonijom (23. mart 2011) i Albanijom (28. jula 2011).

- ako to lice poseduje vizu ili dozvolu boravka izdatu od strane Republike Srbije, koja ima duži rok važenja;
- ako je viza ili dozvola boravka izdata od strane države članice koja je podnela zahtev za readmisiju dobijena korišćenjem lažnih ili falsifikovanih dokumenata, davanjem lažne izjave, a da je ta osoba prethodno boravila na, ili prolazila preko teritorije Republike Srbije; i
- ako ta osoba ne poštuje neki od uslova u vezi sa vizom, i da je to lice prethodno boravilo na ili prolazilo preko teritorije Republike Srbije.

Republika Srbija je obavezna da prihvati i readmisiju državljanina bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije koji nisu stekli nijedno drugo državljanstvo i čije se место rođenja i prebivalište na dan 27. aprila 1992. godine nalazilo na njenoj teritoriji.

Sve što je obaveza za Republiku Srbiju, predstavlja obavezu i za bilo koju članicu EU u obrnutoj situaciji.

6.3. Postupak readmisije

Postupak readmisije detaljno je preciziran samim Sporazumom.

Zahtev za readmisiju podnosi se **nadležnom organu** Republike Srbije ili države članice Evropske unije (koji se određuje Protokolom). Pomenuti zahtev nije potrebno podneti kada lice koje treba prihvati poseduje važeću putnu ispravu, a u slučaju da je to lice državljanin treće države ili lice bez državljanstva i da poseduje važeću vizu ili dozvolu za boravak u državi kojoj se podnosi zahtev za readmisiju.

Zahtev treba da sadrži:

1. **podatke o licu** koje treba prihvati;
2. **dokumenta** na osnovu kojih se dokazuje državljanstvo; i
3. **prepostavke** na osnovu kojih će se obezbediti *prima facie* dokazi o državljanstvu, tranzitu, postojanju uslova za readmisiju i nezakonitom ulasku i boravku državljanina trećih zemalja ili lica bez državljanstva, i fotografiju lica koje se vraća.

Zahtev treba da sadrži i informacije o tome da li će licu čija se readmisija traži možda biti potrebna medicinska pomoć ili nega i informacije o bilo kojoj drugoj vrsti zaštite, bezbednosti ili informacije u vezi sa zdravljem lica, koje bi mogle biti neophodne u pojedinačnom slučaju vraćanja.

Sporazum definiše postupak u vezi sa dokazivanjem državljanstva lica čija se readmisija zahteva. Aneksima Sporazuma broj 1. i 2. definisano je koji se dokumenti smatraju dokazima, a koji *prima facie* dokazima državljanstva. Aneksima Sporazuma broj 3. i 4. definisano je koji se dokumenti smatraju dokazima, a koji *prima facie* dokazima o postojanju uslova za readmisiju državljanina trećih zemalja i lica bez državljanstva.

Predviđeno je da se nezakonitost ulaska, boravka ili nastanjivanja utvrđuje na osnovu putnih dokumenata osobe koji ne sadrže neophodnu vizu ili drugu dozvolu za boravak na teritoriji države koja je podnela zahtev za readmisiju.

U Aneksu Sporazuma broj 5. definisano je koji se dokumenti smatraju dokazima, a koji *prima facie* dokazima o postojanju uslova za readmisiju državljanina bivše SFRJ.

Sporazum precizira u kojem se roku može podneti zahtev za readmisiju (po pravilu najviše godinu dana od dana kada je nadležno telo države koja zahteva readmisiju utvrdilo da lice ne ispunjava ili više ne ispunjava važeće uslove za ulazak, boravak ili nastanjenje) i u kom roku država kojoj je podnet zahtev mora odgovoriti na zahtev pisanim putem (po pravilu, dva radna dana ako se radi o ubrzanim postupku, odnosno deset kalendarskih dana u ostalim slučajevima). Ako se u utvrđenom roku ne obezbedi odgovor, smatraće se da je transfer odobren. U slučaju odbijanja zahteva za readmisiju moraju se navesti razlozi odbijanja.

Nakon davanja odobrenja ili isticanja propisanog roka za dostavljanje odgovora, readmisija će se obaviti u roku od tri meseca. Ako to traži država koja je podnela zahtev za readmisiju, rok se može produžiti kako bi se uklonile zakonske ili praktične prepreke. Pre vraćanja osobe čija se readmisija zahteva, nadležna tela Republike Srbije i države članice Evropske unije dogovoriće se o datumu i drugim detaljima transfera. Sporazum predviđa i mogućnost da se u slučaju kada je do readmisije došlo greškom, tj. kada se dokaže da nisu bili ispunjeni uslovi za readmisiju, država koja je zahtevala readmisiju prihvati natrag lice koje je bilo preuzeto.

U Sporazu je naglašena i važnost **zaštite ličnih podataka** lica u postupku readmisijskom. Njihovi lični podaci mogu se razmenjivati između nadležnih organa Republike Srbije i država članica Evropske unije.

6.4. Bilateralni sporazumi o readmisiji

Republika Srbija zaključila je niz bilateralnih sporazuma sa Danskom (maja 2002), Kanadom (marta 2006), Švajcarskom (juna 2009) i Norveškom (novembra 2009). Republika Srbija je zaključila i niz sporazuma sa zemljama iz regiona: Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom, Makedonijom i Albanijom. Svi ovi sporazumi praćeni su protokolima o sprovođenju sporazuma, pri čemu su u sporazumima sa Bosnom i Hercegovinom, Makedonijom i Albanijom protokoli potpisani na nivou vlada, dok sporazum sa Hrvatskom prati protokol zaključen između ministarstava unutrašnjih poslova Republike Srbije i Hrvatske. Sporazum sa Bosnom i Hercegovinom ratifikovan je 2004, Sporazum sa Hrvatskom 2010, a sporazumi sa Makedonijom i Albanijom ratifikovani su 2011. godine.

Osim manjih razlika u strukturi, ovi sporazumi suštinski sadrže slična rešenja. Pored **obaveze prihvata sopstvenih državljana koji ne ispunjavaju ili više ne ispunjavaju uslove za ulazak i boravak na teritoriji druge strane ugovornice**, predviđeno je da su države obavezne da prihvate i državljane trećih država i lica bez državljanstva ako ne ispunjavaju ili više ne ispunjavaju uslove za ulazak i boravak na teritoriji druge strane ugovornice, pri čemu su pomenuta lica ušla na teritoriju države koja je uputila zahtev za readmisiju direktno sa teritorije države kojoj je pomenuti zahtev upućen, u kojoj su prethodno boravili. U sporazumima sa Hrvatskom i Makedonijom, pored obaveze da se prihvate državljeni trećih država i lica bez državljanstva koji su prethodno boravili na teritoriji strane ugovornice kojoj se upućuje zahtev za readmisiju, izričito se pominje i **prihvat državljana trećih država i lica bez državljanstva koji su u državu koja upućuje zahtev za readmisiju ušli nakon prelaska (tranzita) preko teritorije države kojoj je upućen zahtev za readmisiju**. Svi ovi sporazumi predviđaju i **izuzetke od obaveze prihvata** državljana trećih država i lica bez državljanstva, koji su manje-više identični (npr. ne postoji obaveza prihvata državljenih trećih država koje se graniče sa stranom ugovornicom koja upućuje zahtev za readmisiju). Ovi sporazumi bave se i tranzitom državljenih trećih zemalja ili lica bez državljanstva kroz

teritoriju države kojoj je podnet zahtev za tranzit, u slučaju kada je druga strana ugovorica obezbedila prihvat za lice u tranzitu u nekoj trećoj državi.

Sporazumi potpisani sa Bosnom i Hercegovinom i Hrvatskom predviđaju osnivanje zajedničkog tela koje će pratiti njihovu primenu (Komisija eksperata u sporazumu sa Bosnom i Hercegovinom i Zajednička komisija u sporazumu sa Hrvatskom). U sporazumu sa Albanijom i Makedonijom formiranje takvog zajedničkog tela nije predviđeno, ali je ostavljena mogućnost sazivanja sastanaka eksperata radi razjašnjenja bilo kojih pitanja u vezi sa sprovođenjem sporazuma.

6.5. Zbrinjavanje povratnika

Povratnik je lice koje poseduje putni list koji je u postupku readmisije izdalo diplomatsko-konzularno predstavništvo Republike Srbije u inostranstvu. Putni list je privremena putna isprava i služi za sprovođenje postupka vraćanja i prihvatanja lica u postupku readmisije. **Rok važenja putne isprave je do devedeset dana i omogućava jedan ulazak u Republiku Srbiju.** Ukoliko po prelasku državne granice lice izgubi putni list, **dužno je da nestanak prijavi lokalnoj stanici policije po mestu prebivališta, odnosno na čijoj teritoriji je izgubilo putni list, radi izdavanja potvrde o gubljenju putnog lista.**

Na osnovu putnog lista povratnik ostvaruje pristup pravima do pribavljanja lične karte.

U cilju uspostavljanja mehanizama za pružanje interventne pomoći povratnicima, prenamenom delova kolektivnih centara i njihovom adaptacijom, formirani su **Centri za interventni prihvat** povratnika koji se nalaze u Obrenovcu, Beloj Palanci, Zaječaru i Šapcu. U Centar za interventni prihvat povratnici se smeštaju na osnovu Uputa koji izdaje Komesarijat za izbeglice i koji se obostrano potpisuje. Ovde se smeštaju porodice koje izjave da nemaju mogućnosti za privremeni smeštaj i nemaju bliske srodnike i prijatelje. U ovim centrima obezbeđuju se osnovni uslovi za život, a sam smeštaj ne može trajati duže od četrnaest dana. Porodice koje ne žele da budu smeštene u Centru moraju potpisati izjavu da im nije potreban ovaj smeštaj. Posle četrnaest dana, povratnici su dužni da se upute u mesto u kojem su imali prijavljeno prebivalište pre odlaska u inostranstvo, prethodno mesto boravišta ili u drugo mesto u kojem planiraju da se privremeno ili trajno nastane, odnosno u mesto u koje se upućuju. Ukoliko nemaju novca za kartu, obraćaju se centrima za socijalni rad koji obezbeđuju besplatnu kartu za prevoz u jednom pravcu.

Nezaposlena lica prijavljuju se nadležnoj filijali Nacionalne službe za zapošljavanje, a za dobijanje radne knjižice podnose zahtev nadležnoj službi skupštine opštine na teritoriji opštine na kojoj imaju prebivalište.

Povratnicima je obezbeđen **pristup samo hitnoj medicinskoj pomoći**, uz putni list, koji važi do regulisanja statusa osiguranika, odnosno do isteka roka važenja putnog lista. Do regulisanja statusa osiguranika i člana porodice osiguranika, a u skladu sa članom 162. **Zakona o zdravstvenom osiguranju**,¹¹² iz budžeta Republike Srbije, odnosno autonomne pokrajine, opštine ili grada, licima se obezbeđuju sredstva za ovu pomoć u zavisnosti od toga gde je zdravstvena pomoć pružena. Pomoć se pruža bez participacije i podrazumeva zdravstvenu zaštitu na primarnom, sekundarnom i tercijarnom nivou, uključujući i neophodne lekove i medicinsko-tehnička pomagala obuhvaćena pružanjem hitne medicinske pomoći (npr. smeštaj u psihijatrijske bolnice).

112 „Službeni glasnik RS“, br. 107/2005, 109/2005 – ispravka, 57/11.

Dete povratnik ima pravo na obrazovanje i upisuje se u školu na osnovu dokumenta potrebnih za upis. Kada roditelj poseduje sve neophodne dokumente, upis se vrši na osnovu člana 90. **Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja**.¹¹³ Ukoliko roditelji ne poseduju sve ili neke dokumente, odnosno javne isprave o stečenom obrazovanju, dete se u školu upisuje uslovno, a roditelji su u obavezi da uz posredovanje Ministarstva spoljnih poslova pribave stranu školsku ispravu. To znači da je uslovni upis privremen i traje do donošenja konačnog rešenja o nostrifikaciji, odnosno ekvivalenciji. Ovaj upis vrši se na osnovu člana 126. **Zakona o osnovnoj školi** i člana 96. **Zakona o srednjoj školi**.

Imajući u vidu da se povratnici suočavaju sa brojnim problemima, 2009. godine usvojena je **Strategija reintegracije povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji**.¹¹⁴ Ova strategija detaljno razrađuje aspekte problema sa kojima se susreću ova lica. Kao opšti cilj Strategije definisana je **održiva integracija povratnika u zajednicu, uz puno poštovanje socijalnih i kulturnih različitosti**.

U Strategiji se naglašava da u Republici Srbiji postoji nepovoljno društveno okruženje jer su uslovi u zemlji teški i karakterišu ih nezaposlenost, veliki broj siromašnih, ograničeni resursi socijalnih službi i ekomska kriza. Tako i povratak lica u procesu readmisije može samo nepovoljno da utiče na već lošu socio-ekonomsku situaciju u zemlji. Problem čini i to što grupa povratnika nije homogena prema strukturi, pristupu pravima i rasprostranjenosti siromaštva, dok prisilni povratak predstavlja rizik za zaštitu ljudskih prava osoba u readmisiji. Na posebnu vulnerabilnost povratnika utiče i to što veliki broj čine pripadnici nacionalnih manjina – Romi, Bošnjaci, Albanci, Aškalije, Goranci i drugi.

U Strategiji su teškoće pri dobijanju dokumenata i nedostatak ličnih dokumenata prepoznati kao jedan od najbitnijih uzroka problema u ostvarivanju prava povratnika. U nedostatku adekvatne adrese, lice ne može dobiti odgovarajuće dokumente, a samim tim ne može pristupiti ni osnovnoj zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju, socijalnoj pomoći i legalnom zaposlenju. Zato su kao specifični ciljevi postavljeni: **razvijen i primenjen program prihvata povratnika i program interventne podrške kao integralnog dela mehanizma održive reintegracije, kao i razvijen i funkcionalan mehanizam za reintegraciju uz osnažene kapacitete zajednice i povratnika za uspešnu reintegraciju**.

7. ŽRTVE TRGOVINE LJUDIMA

Trgovina ljudima predstavlja naročito težak oblik eksploracije i lišavanja osnovnih ljudskih prava, koji nažalost nije iskorenjen do današnjih dana. Na međunarodnom planu, još 1926. godine doneta je **Konvencija o zabrani ropstva**, koja je 1956. dopunjena **Konvencijom o ukidanju ropstva, trgovine robljem i ustanova i praksi sličnih ropskom**. Danas svi međunarodni instrumenti iz oblasti zaštite ljudskih prava zabranjuju ropstvo i priznajući rad, a prva specijalizovana konvencija koja pruža definiciju trgovine ljudima doneta je tek 2000. godine. Te godine, Generalna skupština usvojila je paket instrumenata protiv različitih formi organizovanog kriminala, između ostalog i **Konvenciju UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom** (poznatiji kao Protokol iz Palerma).¹¹⁵ Član 3. stav a) ovog Protokola ukazuje na to koje se sve radnje smatraju trgovinom ljudi-

113 „Službeni glasnik RS“, br. 72/09, 52/11.

114 „Službeni glasnik RS“, br. 15/09.

115 „Službeni glasnik SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 6/01.

ma, dajući veoma široku definiciju. Tako se pod trgovinom ljudima podrazumeva „**svako regrutovanje, prevoz, prevođenje, skrivanje ili prihvatanje osoba, služeći se pretnjom ili upotrebom sile ili drugih sredstava prinude, otmicom, prevarom ili obmanom, zloupotrebom položaja moći ili stanja ranjivosti, davanjem ili primanjem novca ili povlastica radi nabavljanja saglasnosti osobe koja ima kontrolu nad drugom osobom, a u cilju eksploatacije. Eksploatacijom će se smatrati, u najmanju ruku, prostitucija drugih osoba ili drugi oblici seksualne eksploatacije, prinudni rad ili usluge, ropstvo ili postupci slični ropstvu, porobljavanje ili vađenje organa**“. Ovaj Protokol zabranjuje trgovinu ljudima i zahteva od država preduzimanje adekvatnih preventivnih i prinudnih mera radi sprečavanja i suzbijanja ove pojave. Republika Srbija obavezana je odredbama ovog Protokola, koji je ratifikovala 6. septembra 2001. godine i od tada počinje i stvaranje i osnaživanje njenih institucija za borbu protiv ovog teškog oblika ljudske eksploatacije.

7.1. Inkriminacija krivičnog dela trgovine ljudima

Trgovina ljudima prvi put je inkriminisana u Republici Srbiji 2003. godine, u poznatom članu 111b Krivičnog zakona, i nalazila se u grupi dela protiv dostojanstva ličnosti i morala.¹¹⁶ Danas je krivično delo trgovine ljudima inkriminisano u članu 388. Krivičnog zakonika od 2005. godine i nalazi se u grupi krivičnih dela protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom.¹¹⁷ Za ovo delo zaprećena je kazna zatvora od tri do dvanaest godina, ali je predviđeno više kvalifikovanih oblika. Teža kazna zaprećena je ukoliko je delo učinjeno prema maloletniku, ili je za njega nastupila teška telesna povreda.

Trgovina ljudima široko je definisana i pod njom se podrazumeva „**vrbovanje, prevoženje, prebacivanje, predaja, prodaja, kupovina, posredovanje u prodaji, sakrivanje ili držanje lica koje se čini silom, pretnjom, dovođenjem u zabludu ili održavanjem u zabludi, zloupotrebom ovlašćenja, poverenja, odnosa zavisnosti, teških prilika drugog, zadržavanjem ličnih isprava ili davanjem ili primanjem novca ili neke druge koristi, a radi eksploatacije rada tog lica, prinudnog rada, vršenja krivičnih dela, prostitucije ili druge vrste seksualne eksploatacije, prosjačenja, upotrebe u pornografske svrhe, uspostavljanja ropskog ili sličnog odnosa, radi oduzimanja organa ili dela tela ili radi korišćenja u oružanim sukobima**“.

Radnja izvršenja ovog dela određena je alternativno, te obuhvata delovanje od vrbovanja do sakrivanja oštećenog lica. Ona mora biti preuzeta na jedan od sledećih načina:

- silom ili pretnjom;
- dovođenjem u zabludu ili održavanjem u zabludi;
- zloupotrebom ovlašćenja, odnosa zavisnosti ili teških prilika;
- zadržavanjem ličnih isprava; ili
- davanjem ili primanjem novca ili druge koristi.

¹¹⁶ „Službeni glasnik SRS“, br. 26/77, 28/77 – ispravka 43/77 – ispravka 20/79, 24/84, 39/86, 51/87, 6/89, 42/89 i 21/90 i „Službeni glasnik RS“, br. 16/90, 26/91 – odluka USJ br. 197/87, 75/91 – odluka USRS br. 58/91, 9/92, 49/92, 51/92, 23/93, 67/93, 47/94, 17/95, 44/98, 10/02, 11/02 – ispravka 80/2002 – dr. zakon, 39/03 i 67/03.

¹¹⁷ „Službeni glasnik RS“, br. 85/2005, 88/2005 – ispravka 107/2005 – ispravka 72/2009 i 111/2009.

Kada je, međutim, u pitanju **maloletno lice** kao žrtva ovog krivičnog dela, nije potrebno ostvarenje nijednog od navedenih načina izvršenja, već je **dovoljno samo preduzimanje jedne od inkriminisanih radnji**.

Poslednji bitan element krivičnog dela je **cilj** preduzimanja neke od radnji, i to mora biti jedan od, takođe, alternativno određenih ciljeva:

- eksploatacija rada;
- prinudni rad;
- vršenje krivičnih dela;
- prostitucija ili druga vrsta seksualne eksploracije;
- prosjačenje;
- upotreba u pornografske svrhe;
- uspostavljanje ropskog ili sličnog odnosa;
- radi oduzimanja organa ili dela tela; ili
- radi korišćenja u oružanim sukobima.

Avgusta 2009. godine usvojene su **izmene i dopune Krivičnog zakonika** kojima su unete izvesne novine i u ovo krivično delo.¹¹⁸ Te novine odnose se na visinu zaprećene kazne: kazna za osnovni oblik dela sada iznosi od tri do dvanaest godina zatvora, a minimalna kazna za trgovinu decom, umesto dosadašnjih tri, je pet godina zatvora. Povećana je i kazna ako je delo izvršila organizovana kriminalna grupa, a takođe je uvedena i kazna za korisnike usluga u slučaju da su znali ili su mogli znati da se radi o žrtvi trgovine ljudima.

7.2. Pružanje pomoći žrtvama trgovine ljudima

Policija i drugi državni organi moraju aktivno da rade na suzbijanju trgovine ljudima, kao i na identifikaciji žrtava i pružanju neophodne pomoći. Na strateškom nivou, formirano je nekoliko tela sa zadatkom suzbijanje trgovine ljudima. To su: **Savet za borbu protiv trgovine ljudima**, **koordinator za borbu protiv trgovine ljudima**, **Republički tim za borbu protiv trgovine ljudima** i **Savetodavno telo Republičkog tima za borbu protiv trgovine ljudima**. Međutim, za otkrivanje i zaštitu žrtava, kao i za kažnjavanje učinilaca ovog dela, mnogo su značajniji operativni organi. U decembru 2003. formirana je **Služba pravne pomoći za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima** pri Zavodu za vaspitanje dece i omladine u Beogradu, koja je od 1. juna 2005. integrisana u sistem socijalne zaštite pod okriljem Ministarstva rada i socijalne politike. Služba predstavlja centralni deo Nacionalnog mehanizma upućivanja u koordinacioni centar u procesu pružanja i organizovanja aktivnosti koje su usmerene na identifikaciju, pomoći i zaštitu žrtava trgovine ljudima. Zadatak Službe takođe je i da pruži informacije o dostupnim smeštajnim kapacitetima, ali i o različitim pravnim, medicinskim i psihosocijalnim uslugama koje su neophodne kako bi se pomoglo žrtvama trgovine ljudima. Zadaci Službe definisani su **Pravilnikom o sistematizaciji poslova i zadataka Zavoda za vaspitanje dece i omladine u Beogradu**, kojim je utvrđeno da su poslovi Službe sledeći:

- identifikacija žrtve po prijavi slučaja od strane policije;
- razgovor sa žrtvom i njeno upoznavanje sa programom pomoći i njenim pravima;

118 „Službeni glasnik RS“, br. 72/09.

- donošenje odluke sa žrtvom o daljim koracima zaštite;
- organizovanje prevoza do Skloništa ili grada u kojem žrtva živi;
- ostvarivanje saradnje sa nadležnim centrom za socijalni rad;
- ostvarivanje saradnje sa policijom i zahtevanje procene bezbednosti žrtve i informacije da li će biti podneta krivična prijava protiv učinioca;
- ostvarivanje saradnje sa pravosudnim organima od kojih prima informacije o toku sudskog postupka i organizuje prevoz i pratnju žrtve na suđenje;
- obaveza da omogući pravnu pomoć žrtvi i u vidu zastupanja u toku postupka;
- izdavanje potvrde o statusu žrtve trgovine ljudima radi ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu u zdravstvenim ustanovama na primarnom nivou, a na predlog lekara i u drugim zdravstvenim ustanovama;¹¹⁹
- saradnja s ambasadama kada je u pitanju strani državljanin bez dokumenta;
- ostvarivanje saradnje sa obrazovnim ustanovama kada žrtva želi da nastavi školovanje;
- posebno ostvarivanje saradnje sa međunarodnim i nevladitim organizacijama preko kojih obezbeđuje neophodnu pomoć u vidu prevođenja, obezbeđenja pravnih zastupnika, psihologa, psihijatara, psihoterapeuta, ginekologa, materijalnu pomoć, sredstva za edukaciju, smeštaj u sklonište i sl.;
- koordiniranje rada svih pomenutih institucija i organizacija;
- sačinjavanje plana individualne reintegracije za svaku žrtvu prema njenim potrebama i u skladu sa raspoloživim sredstvima i programima;
- uspostavljanje po potrebi komunikacije sa porodicom žrtve;
- prikupljanje dokumentacije za podnošenje zahteva za odobrenje privremenog boravka za strane državljane, putnog lista i vize;
- praćenje žrtve do aerodroma ili granice kada je to potrebno i dočekivanje i preuzimanje žrtve na aerodromu ili granici; i
- vođenje elektronske baze podataka i zvanične evidencije za svaku žrtvu.

Iz poslova koje Služba obavlja, evidentno je da pored nje operativni nivo čine policija i pravosuđe, kao i međunarodne i nevladine organizacije, među kojima se posebno izdvajaju Sklonište za žrtve trgovine ljudima, Savetovalište protiv nasilja u porodici, „Astra“, „Atina“, „Beosupport“ i Vikičimološko društvo Srbije.

Kada je žrtva otkrivena, pruža joj se niz pravnih, socijalnih, medicinskih i drugih oblika pomoći. Kada je pokrenut postupak protiv učinioca ovog dela, država mora da obezbedi mehanizme kako ne bi došlo i do dalje viktimizacije žrtve. Međutim, kada je žrtva stranac, prvo je neophodno da se žrtvi dodeli privremeni boravak. Septembra 2004. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova izdalo je **Uputstvo o proceduri odobrenja privremenog boravka stranim državljanima žrtvama trgovine ljudima**,¹²⁰ koje je predviđalo da će se dodeliti privremeni boravak iz humanitarnih razloga osobama za koje Služba

¹¹⁹ Zakon o zdravstvenom osiguranju u članu 241. stav 6. predviđa da će se zdravstvenim ustanovama nadoknaditi troškovi iz budžeta za zdravstvene usluge pružene strancima koji su žrtve trgovine ljudima.

¹²⁰ MUP, Uprava pogranične policije za strance i upravne poslove, 03/1, broj: 26-1658/04, 20. septembar 2004.

proceni da im treba pružiti pomoć i zaštitu kao žrtvama trgovine ljudima. Danas član 28. **Zakona o strancima** dozvoljava odobrenje privremenog boravka „strancu koji je žrtva trgovine ljudima ako je to u interesu vođenja postupka za krivično delo trgovine ljudima i kada nisu ispunjeni sledeći uslovi: da ima dovoljno sredstava za izdržavanje, da je zdravstveno osigurano i da opravda zahtev privremenog boravka“. Boravak neće biti odobren samo ukoliko odbijanje zahtevaju razlozi zaštite javnog poretku ili bezbednosti Republike Srbije i njenih građana ili ukoliko postoji opravdana sumnja da lice ovaj boravak neće iskoristiti u nameravanu svrhu.

Žrtvi trgovine ljudima kojoj je odobren privremeni boravak, za vreme trajanja ovog boravka, obezbeđeni su odgovarajući smeštaj, ishrana i odgovarajući uslovi života ukoliko ono nema dovoljno sredstava za izdržavanje. Žrtve se smeštaju u Skloniše za žrtve trgovine ljudima (skloništa mogu biti pod ingerencijom vladinih službi, kao i pod ingerencijom nevladinih organizacija), ili na neku drugu skrivenu lokaciju ako žrtva strani državljanin ne želi da bude u skloništu za vreme celokupnog boravka u Republici Srbiji. Krajem novembra 2011. prva privatna kuća ustupljena je za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima u kojoj će biti omogućeno urgentno zbrinjavanje i primarni smeštaj za žrtve. Takvi objekti već postoje u Novom Sadu i Nišu, a i ostali gradovi i lokalne samouprave trebalo bi da organizuju obezbeđivanje smeštaja na ovaj način, jer žrtvama nisu dostupni servisi koji odgovaraju na specifične potrebe u njihovoj lokalnoj zajednici.

PRIMER

U Novom Sadu je 4. oktobra 2011. godine otvoreno prvo Prihvatalište za žene žrtve trgovine ljudima, kao deo projekta „Zaštita i integracija žrtava trgovine ljudima u AP Vojvodini“, koji Novosadski humanitarni centar i Centar za socijalni rad iz Novog Sada realizuju u partnerskoj saradnji. Otvaranje prihvatališta podržali su Zajednički program UNHCR (Visoki komesar UN za izbeglice), UNODC (UN Kancelarija za borbu protiv droge i organizovanog kriminala) i IOM (Međunarodna organizacija za migracije) za borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji. Projekat je nastao pod pokroviteljstvom Globalne inicijative Ujedinjenih nacija za borbu protiv trgovine ljudima (UN.GIFT), a finansirale su ga vlade Belgije i Švajcarske, kao i UN.GIFT.

Strategija borbe protiv trgovine ljudima¹²¹ usvojena je decembra 2006. i trenutno se radi na usvajanju nove Strategije. Ona se sastoji od niza mera i aktivnosti koje bi trebalo preduzeti u cilju pravovremenog i sveobuhvatnog odgovora na problem trgovine ljudima u Republici Srbiji, sa posebnim naglaskom na zaštitu ljudskih prava žrtava. Strategijom je uspostavljen Nacionalni mehanizam za koordinaciju aktivnosti i kreiranje politike borbe protiv trgovine ljudima, o kojem je već bilo reči. Usputstavljen je i **Nacionalni mehanizam za identifikaciju, pomoć i zaštitu žrtava**, kojim su identifikovani svi akteri koji mogu doći u kontakt sa žrtvama, odnosno potencijalnim žrtvama trgovine ljudima, kao i sistem neophodne pomoći koji obuhvata medicinsku, psihosocijalnu i pravnu pomoć. U okviru Ministarstva unutrašnjih poslova formirani su specijalni policijski timovi za borbu protiv trgovine ljudima, kao i specijalizovane jedinice u okviru Uprave kriminalističke policije i Uprave granične policije. Strateški ciljevi Republike Srbije u borbi protiv trgovine ljudima grupisani su u pet oblasti: **institucionalni okvir, prevencija, pomoć, zaštita i reintegracija žrtava, međunarodna saradnja i praćenje i evaluacija rezultata**. Poseban vid borbe protiv

121 „Službeni glasnik RS“, br. 111/06.

trgovine ljudima država obezbeđuje i kroz krivično zakonodavstvo i sankcionisanje trgovine ljudima u svim njenim osnovnim oblicima.

7.3. Mere zaštite u krivičnom postupku

Kada je žrtva otkrivena i kada je pokrenut postupak protiv učinioca ovog dela, država mora da obezbedi mehanizme kako ne bi došlo do dalje viktimizacije žrtve. Tokom postupka, svako pojavljivanje žrtve u svojstvu oštećene strane predstavlja još jedno traumatično iskustvo. Svedočenje žrtve zato zahteva ozbiljnu podršku u vidu njene zaštite, i to kako u vidu pripreme za svedočenje, tako i tokom sprovođenja samog svedočenja. Domaći zakoni postavljaju nekoliko mera za zaštitu žrtava trgovine ljudima.

Kada je u pitanju maloletnik, saslušanje se vrši bez javnosti i drugih učesnika u postupku, a postoji mogućnost da se sasluša upotrebom tehničkih sredstava za prenos slike. Kada je u pitanju punoletno lice, svedok se može ispitivati pod merama posebne zaštite i uz skrivanje identiteta samo kada je u pitanju zaštićeni svedok.¹²² Mere posebne zaštite uključuju isključenje javnosti sa glavnog pretresa, prikrivanje izgleda svedoka i svedočenje iz posebne prostorije uz promenu glasa ili lika svedoka posredstvom tehničkih uređaja za prenos zvuka i slike. Određene mere zaštite postojale su u Krivičnom zakoniku iz 2006. godine, ali su one ukinute Izmenama i dopunama ovog zakonika iz 2009. Ne postoji ni mogućnost obaveznog postavljanja punomoćnika oštećenom licu, osim kada je reč o maloletnim licima.

Ako se vrši zastrašivanje žrtve, što je čest slučaj, njen punomoćnik može da traži status zaštićenog svedoka, može da obezbedi, u saradnji sa tužiocem, da žrtva tokom suđenja čeka u drugoj prostoriji, da u dogовору sa nevladinom organizacijom žrtvi omogući pratioca, da zahteva isključenje javnosti i privremeno udaljavanje okrivljenog iz sudnice tokom svedočenja žrtve, i slične mere. Međutim, ove mere nisu izričito propisane Zakonom i zavise od dobre volje lica uključenih u postupak.

Novi **Zakonik o krivičnom postupku od 2011. godine** uvodi neke značajne novine koje se odnose na zaštitu svedoka i oštećenog u postupku.¹²³ Tako član 102. predviđa da je **dužnost organa postupka da oštećenog ili svedoka zaštiti od uvrede, pretnje i svakog drugog napada**. Uvodi se i institut **posebno osetljivog svedoka** u članu 103. Pod „**posebno osetljivim svedokom**“ podrazumeva se, između ostalog, i **svedok koji je s obzirom na način i posledice izvršenog krivičnog dela, odnosno druge okolnosti slučaja, posebno osetljiv**. Ovaj status dodeljuje se po službenoj dužnosti ili na osnovu zahteva stranke ili samog svedoka od strane organa postupka. Rešenje o određivanju statusa posebno osetljivog svedoka donosi javni tužilac, predsednik veća ili sudija pojedinac. Ukoliko smatra da je to potrebno radi zaštite interesa posebno osetljivog svedoka, organ postupka doneće rešenje o postavljanju punomoćnika svedoku, a javni tužilac ili predsednik suda postaviće punomoćnika po redosledu sa spiska advokata koji su u suda dostavljena nadležna advokatska komora za određivanje branilaca po službenoj dužnosti (član 76). Član 104. uvodi **pravila ispitivanja** posebno osetljivog svedoka, što je naročito značajno za žrtve trgovine ljudima. Tako se **posebno osetljivom svedoku mogu postavljati pitanja samo preko organa postupka koji će se prema njemu odnositi s posebnom pažnjom, nastojeći da se izbegnu moguće štetne posledice krivičnog postupka po ličnost, telesno i duševno stanje svedoka**. Ispitivanje se može obaviti uz pomoć psihologa, socijalnog radnika ili drugog struč-

122 Videti: Zakon o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku, „Službeni glasnik“, br. 85/2005.

123 „Službeni glasnik RS“, br. 72/11.

nog lica, o čemu odlučuje organ postupka. Organ postupka može odlučiti da se posebno osetljiv svedok ispita upotrebom tehničkih sredstava za prenos slike i zvuka, i tada se ispitivanje sprovodi bez prisustva stranaka i drugih učesnika u postupku u prostoriji u kojoj se svedok nalazi. Zakon propisuje i da se **ovaj svedok može ispiti i u svom stanu ili drugoj prostoriji, odnosno u ovlašćenoj instituciji koja je stručno sposobljena za ispitivanje posebno osetljivih lica.** Važno je da posebno osetljivi svedok ne može biti suočen sa okrivljenim, osim ako to sam okrivljeni zahteva, a organ postupka će ovo dozvoliti vodeći računa o stepenu osetljivosti svedoka i o pravima odbrane. Ove novine trebalo bi znatno da poboljšaju status žrtve trgovine ljudima u krivičnom postupku.

DRUGI DEO

V. ULOGA DRŽAVNIH I LOKALNIH VLASTI U PROMOCIJI I ZAŠTITI PRAVA MIGRANATA

I. RELEVANTNA VLADINA TELA I NJIHOVA ULOGA U ZAŠTITI PRAVA MIGRANATA

Oblast upravljanja migracijama po svojoj prirodi je multisektorska, pa su samim tim i nadležnosti u pomenutoj oblasti podeljene između više organa državne uprave. Institucionalni okvir u ovoj oblasti definisan je u skladu sa nadležnostima koje određeni organi državne uprave imaju u oblasti migracija u skladu sa Zakonom o ministarstvima,¹²⁴ Zakonom o azilu, Zakonom o strancima, Zakonom o izbeglicama i relevantnim strategijama Vlade Republike Srbije.

S obzirom na kompleksnost materije i postojanje različitih grupa migranata, nekoliko ministarstava bavi se različitim segmentima u vezi sa migracijama, njihovim statusom, procedurama i ostvarivanjem prava.

Ministarstvo unutrašnjih poslova zaduženo je za:

- bezbednost državne granice i kontrolu prelaska granice i kretanja i boravka u građevnom pojusu;
- boravak stranaca;
- državljanstvo;
- prebivalište i boravište građana;
- lične karte i putne isprave;
- međunarodnu pomoć i druge oblike međunarodne saradnje u oblasti unutrašnjih poslova, uključujući i readmisiju;
- ilegalne migracije;
- azil; i
- upravno rešavanje u drugostepenom postupku po osnovu propisa o izbeglicama.

Ministarstvo spoljnih poslova zaduženo je za:

- zaštitu prava i interesa Republike Srbije i njenih državljana i pravnih lica u inostranstvu;
- izdavanje viza putem diplomatsko-konzularne mreže, uz prethodno pribavljenu odgovarajuću saglasnost Ministarstva unutrašnjih poslova;

124 „Službeni glasnik RS“, br. 16/11.

- vođenje evidencije izdatih viza u elektronskoj formi u vidu baze podataka, odnosno evidencije odbijenih zahteva za izdavanje vize; i
- izdavanje besplatnih putnih dokumenata srpskim državljanima – žrtvama trgovine ljudima koji su spaseni u inostranstvu.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu, odnosno Uprava za ljudska i manjinska prava, obavlja stručne poslove i poslove državne uprave koji se odnose na:

- vođenje registra, izbor, položaj i ostvarivanje nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina;
- izradu propisa o ljudskim i manjinskim pravima;
- praćenje usaglašenosti domaćih propisa sa međunarodnim ugovorima i drugim međunarodnopravnim aktima o ljudskim i manjinskim pravima;
- položaj i ostvarivanje nadležnosti Komisije za ispitivanje odgovornosti za kršenje ljudskih prava;
- položaj pripadnika nacionalnih manjina koje žive na teritoriji Republike Srbije i ostvarivanje manjinskih prava;
- ostvarivanje veza nacionalnih manjina sa matičnim državama;
- antidiskriminacionu politiku; i
- usklađivanje rada organa državne uprave u oblasti zaštite ljudskih prava.

Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja zaduženo je za:

- zapošljavanje u zemlji i inostranstvu i upućivanje nezaposlenih građana na rad u inostranstvo;
- praćenje stanja i kretanja na tržištu rada u zemlji i inostranstvu;
- evidencije u oblasti zapošljavanja;
- predlaganje i praćenje sprovodenja strategija u oblasti migracija na tržištu rada;
- učestvovanje u pripremi, zaključivanju i primeni međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju;
- zaključivanje ugovora o zapošljavanju s inostranim poslodavcima i drugih ugovara u vezi sa zapošljavanjem; i
- usaglašavanje sa evropskim zakonodavstvom i standardima iz oblasti zapošljavanja i praćenje primene međunarodnih konvencija.

Ministarstvo vera i dijaspore zaduženo je za:

- položaj državljana Republike Srbije koji žive izvan Republike Srbije;
- poboljšanje uslova za ostvarenje biračkog prava državljana Republike Srbije koji žive u inostranstvu;
- poboljšanje veza iseljenika, državljana Republike Srbije koji žive u inostranstvu, i njihovih organizacija s Republikom Srbijom;
- informisanje iseljenika, državljana Republike Srbije u inostranstvu, o politici Republike Srbije; i

- stvaranje uslova za uključivanje iseljenika, lica srpskog porekla i državljana Republike Srbije koji žive u inostranstvu, u politički, ekonomski i kulturni život Republike Srbije i njihov povratak u Republiku Srbiju.

Ministarstvo prosvete i nauke zaduženo je za:

- dopunsko obrazovanje dece domaćih državljana u inostranstvu; i
- nostrifikaciju i ekvivalenciju javnih isprava stečenih u inostranstvu.

Ministarstvo zdravlja zaduženo je za:

- učestvovanje u pripremi i sprovođenju međunarodnih sporazuma o obaveznom socijalnom osiguranju; i
- zdravstvenu zaštitu stranaca.

Ministarstvo rada i socijalne politike zaduženo je za:

- ostvarivanje prava iz radnog odnosa radnika privremeno zaposlenih u inostranstvu;
- zaštitu građana zaposlenih u inostranstvu;
- zaključivanje sporazuma o upućivanju zaposlenih na rad u inostranstvo i upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo;
- sprovođenje antidiskriminacione politike;
- obezbeđenje sistema socijalne zaštite;
- ostvarivanje prava i integraciju izbeglih i raseljenih lica, povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, romskog stanovništva i drugih socijalno ugroženih grupa; i
- učestvovanje u pripremi, zaključivanju i primeni međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju.

Ministarstvo za Kosovo i Metohiju zaduženo je za:

- saradnju s Komesarijatom za izbeglice u delu koji se odnosi na interno raseljena lica sa Kosova i Metohije;
- održivi povratak i opstanak interno raseljenih lica na Kosovo i Metohiju; i
- ostvarivanje i zaštitu prava povratnika na Kosovo i Metohiju.

Pored nadležnih ministarstava poseban značaj ima **Komesariat za izbeglice** koji je zadužen za:

- obavljanje stručnih i drugih poslova koji se odnose na zbrinjavanje, povratak i integraciju lica koja su na osnovu Zakona o izbeglicama dobila status izbeglice;
- utvrđivanje statusa izbeglice i vođenje evidencije izbeglih i interno raseljenih lica;
- zbrinjavanje izbeglica;
- usklađivanje pružanja pomoći od strane drugih organa i organizacija u zemlji i inostranstvu;
- obezbeđivanje smeštaja, odnosno razmeštaja izbeglica na područja jedinica lokalne samouprave;

- obezbeđivanje pomoći izbeglicama u procesu povratka i reintegracije izbeglica;
- rešavanje stambenih potreba izbeglica u skladu sa Zakonom o izbeglicama;
- obezbeđivanje smeštaja tražiocima azila u centru za azil i rukovođenje centrom za azil;
- obezbeđivanje primarnog smeštaja u prenamenjenim kolektivnim centrima za povratnike po osnovu sporazuma o readmisiji;
- zbrinjavanje i zaštitu prava interno raseljenih lica; i
- obavljanje stručnih, operativnih i administrativno-tehničkih poslova za Koordinaciono telo za praćenje i upravljanje migracijama.

Određena tela osnovana odlukama Vlade Republike Srbije takođe imaju nadležnosti u oblasti upravljanja migracijama.

Savet za integraciju povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji zadužen je za:

- razmatranje i predlaganje mera i aktivnosti za realizaciju prihvata, zbrinjavanja i integraciju povratnika;
- pružanje podrške u utvrđivanju i realizaciji mera na nivou lokalne samouprave za pomoć povratnicima, u skladu s mogućnostima i potrebama lokalne zajednice; i
- predlaganje uspostavljanja okvira u kojem se odvija dijalog između država o pitanjima zaštite i ostvarivanja prava migranata i problema ilegalne migracije, kako bi se ojačala regionalna saradnja značajna za povratnike.

Savet za borbu protiv trgovine ljudima zadužen je za:

- koordinaciju nacionalne i regionalne aktivnosti za borbu protiv trgovine ljudima;
- razmatranje izveštaja relevantnih međunarodnih tela o trgovini ljudima; i
- zauzimanje stavova i predlaganje mera za sprovođenje preporuka od strane međunarodnih tela u borbi protiv trgovine ljudima.

Savet za suprotstavljanje ilegalnim migracijama formiran je kao zajedničko, interresorno, stručno telo koje čine stručnjaci za pojedine oblasti. Imenovan je koordinator za suprotstavljanje ilegalnim migracijama koji koordinira sve aktivnosti i rukovodi radom Saveta. Zadatak Saveta je da koordinira subjektima koji sprovode Strategiju suprotstavljanja ilegalnim migracijama za period 2009–2014, da izveštava Vladu o njenom sprovođenju i eventualnim problemima u vezi s tim, i da predlaže Vladi mere za njeno revidiranje.

Vlada je 2009. godine osnovala **Koordinaciono telo za praćenje i upravljanje migracijama** koje bi svojom aktivnošću trebalo da obezbedi jedinstvenu politiku i usaglašavanje aktivnosti nadležnih ministarstava u oblasti migracija, kroz usmeravanje rada ministarstava i posebnih organizacija. Stručne, operativne i administrativno-tehničke poslove za Koordinaciono telo obavlja Komesarijat za izbeglice.

Marta 2011. Vlada je formirala **Komisiju za praćenje bezviznog režima putovanja sa Evropskom unijom**, koja je zadužena za razmatranje pitanja koja se odnose na povećanje broja lažnih azilanata u zemljama Evropske unije koji dolaze sa teritorije Republike Srbije i predlaganje Vladi razmatranja i donošenja odluka u vezi sa merama usmerenim ka smanjenju broja lažnih zahteva za azil.

Sva nabrojana ministarstva i formirana tela utiču na unapređenje pojedinih kategorija migranata, ili ostvarivanje njihovih prava u pojedinim oblastima života, npr. zapošljavanje, socijalnu zaštitu i sl. Međutim, da bi migranti zaista mogli da koriste svoja garantovana prava, neophodno je da državni i lokalni službenici postupaju na adekvatan način, o čemu će biti reči u nastavku.

I.I. Principi rada organa državne uprave

Od načina na koji postupaju državni službenici umnogome zavisi i ostvarenje niza prava različitih kategorija migranata, kao i njihovo poverenje u državne institucije. Zato je izuzetno važno utvrditi na koji način službenik mora da postupa kako bi prava migranata bila ostvarena i kako bi oni dobili neophodne odgovore i bili poučeni o svojim pravima.

Zakon o državnoj upravi¹²⁵ u članu 7–11. propisuje principle rada organa državne uprave. To su: **samostalnost i zakonitost, stručnost, nepristrasnost i politička neutralnost, delotvornost u ostvarivanju prava stranaka, srazmernost, poštovanje prava stranaka i javnost u radu**.

Zakon o državnim službenicima¹²⁶ propisuje načela koja su značajna za kvalitetan rad uprave. To su: **zakonitost, nepristrasnost i politička neutralnost državnih službenika, njihova odgovornost za sopstveni rad i jednaka dostupnost svih radnih mesta** (član 5–11).

Imajući u vidu da je većina postupaka za odlučivanje o statusu migranata iz opštег upravnog postupka, kao i da policija igra veliku ulogu u obezbeđenju granica i kretanju migranata, za materiju kojom se bavi ovaj priručnik naročito su značajni Zakon o opštem upravnom postupku i Zakon o policiji. **Zakon o opštem upravnom postupku**¹²⁷ sadrži slične principle rada za subjekte javne uprave. Ti principi su sledeći: **subjekti moraju da deluju u skladu sa načelima zakonitosti, zaštite prava građana i zaštite javnog interesa, u skladu sa načelima efikasnosti, istine, saslušanja stranaka, ocene dokaza, samostalnosti u rešavanju, ekonomičnosti postupka i pružanja pomoći strankama** (član 5–16). **Zakon o policiji**¹²⁸ u članu 11. stav 2. predviđa da se obavljanje policijskih poslova zasniva na sledećim načelima: **profesionalizmu, saradnji, zakonitosti u radu i srazmernosti u primeni policijskih ovlašćenja, kao i na principu supsidijarnosti, odnosno rada sa najmanje štetnim posledicama**.

Na osnovu člana 164. stav 2. Zakona o državnim službenicima, 2008. godine donet je **Kodeks ponašanja državnih službenika**.¹²⁹ Po pravilima ovog Kodeksa dužni su da postupaju državni službenici iz organa državne uprave, službi Vlade i stručnih službi upravnih okruga. Ponašanje suprotno odredbama Kodeksa povlači izvesnu sankciju jer predstavlja lakšu povredu radne dužnosti. Kodeks, između ostalog, uređuje i pitanja zakonitosti i nepristrasnosti u radu državnih službenika, zaštite javnog interesa, sprečavanja sukoba interesa, postupanja s poklonom, poverenim sredstvima i informacijama, zaštite privatnosti, ophođenja sa strankama, prepostavljenima i drugim državnim službenicima, i sl.

125 „Službeni glasnik RS“, br. 79/2005, 101/2007.

126 „Službeni glasnik RS“, br. 79/2005, 81/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009.

127 „Službeni glasnik RS“, br. 33/97, 31/01, 30/10.

128 „Službeni glasnik RS“, br. 101/2005.

129 „Službeni glasnik RS“, br. 29/2008.

Sličan Kodeks nedostaje i za lokalne službenike. Zaštitnik građana sačinio je **Kodeks dobre uprave** koji je u formi predloga podnet na usvajanje Narodnoj skupštini Republike Srbije 2. juna 2010. godine, ali još nije usvojen. Ovaj Predlog kodeksa predstavlja opšti okvir za pravilno administrativno ponašanje koje se odnosi na javnu vlast i javne službenike, a „**sadrži profesionalne standarde i etička pravila ponašanja za obavljanje službenih poslova i ostvarivanje komunikacije s građanima**“. Kodeks izričito precizira da se pod građanima podrazumevaju i fizička i pravna lica, bez obzira na njihovo državljanstvo i sedište, kao i grupe lica. Po Kodeksu su dužni da postupaju „izabrana, imenovana i postavljena lica, državni službenici, nameštenici i druga lica kada obavljaju nadležnosti i poslove državnog organa, drugog organa ili organizacije, preduzeća ili ustanove kojima su poverena javna ovlašćenja“, odnosno organi javne vlasti (drugo pravilo). Dakle, i lokalni službenici. Predlog Kodeksa predviđa veoma važne principle: **zakonito postupanje organa javne vlasti i javnih službenika, zabrana svih oblika diskriminacije, srazmernost i svršishodnost pri donošenju odluka i preduzimanju radnji, zabrana zloupotrebe i prekoračenja ovlašćenja, nepristrasnost i samostalnost, objektivnost, doslednost i poštovanje opravdanih očekivanja, pravičnost i učitivost javnih službenika, ispravljanje propusta u njihovom radu, pružanje odgovora i vođenje postupka na jeziku i pismu koje građanin razume, potvrda prijema i obaveštenje o nadležnom službeniku, prosleđivanje i ispravka podneska, pravo građanina da bude saslušan i da daje izjave, poštovanje razumnog roka za donošenje odluke (koja mora sadržati obrazloženje i pouku o pravnom sredstvu), dostavljanje odluke, zaštita podataka o ličnosti, pružanje informacija o postupku, pristup informacijama od javnog značaja i vođenje odgovarajuće evidencije** (pravilo 3–24).

Kodeks dobre uprave je važan dokument jer donosi pravila koja se tiču načina optočenja sa strankama. Ova pravila su izuzetno značajna za postupanje službenika prema različitim kategorijama migranata, pa bi trebalo podržati što skorije donošenje Kodeksa dobre uprave. Javni službenici dužni su da deluju na osnovu Ustava, zakona i drugih propisa, kao i pravila međunarodnog prava koja u našem pravnom sistemu imaju neposrednu primenu. Ukoliko neko pravilo nije izričito propisano zakonom, službenik bi uvek trebalo da postojeće odredbe tumači u korist stranke, posebno ako se time ostvaruju ljudska prava, garantovana Ustavom Republike Srbije. Važno je obezbediti pristojno, ljubazno i profesionalno postupanje službenika, koji pokazuje zainteresovanost i strpljenje, naročito ako je stranka neuka. Zato se on mora služiti razumljivim jezikom u odnosu sa strankama, a ovo podrazumeva i davanje informacija na jeziku koji stranka razume. Službenik ne sme da postupa diskriminatorno i ne sme da dozvoli da bude podložan uticajima drugih, što se može odraziti na njegovo zakonito i nepristrasno vršenje dužnosti. Ako odstupi od uobičajenog postupanja, svoju odluku mora da obrazloži objektivnim i relevantnim razlozima konkretnog slučaja. Službenik mora posebno da vodi računa da ne nameće stranki nepotrebne troškove, a to su oni troškovi koji nisu u razumnoj vezi sa zakonitim ciljem postupka ili radnje koja se preduzima. On ne sme da zahteva pristup informacijama koje mu nisu potrebne za obavljanje poslova, a informacije koje su mu dostupne mora koristiti na propisan način, vodeći računa o tajnosti podataka.

PRIMER

U Redovnom izveštaju za 2010. godinu, zaštitnik građana ističe da građani imaju pravo da organi javne uprave svaki postupak koji se tiče obaveza, prava i na zakonu zasnovanih interesa građana vode formalno ispravno i suštinski pravično, svršishodno, objektivno, transparentno, efikasno, stručno, brzo i ljubazno, poštujući dostojanstvo građana. Zaštitnik građana dalje ističe da se svaka druga pritužba koja mu se podnosi tiče čutanja administracije, sporosti, neusklađenosti procedura, očigledne pogrešne primene zakona i drugih kršenja načela dobre uprave.¹³⁰

Zanimljiv je podatak da je na osnovu velikog broja pritužbi moguće zaključiti da većina građana javnu upravu doživljava kao „privilegovanu grupu neradnika“, „sinekuru“ za zaslужne stranačke članove, rođake i prijatelje, „krajnje korumpiranu službu“, dok iz razgovora sa službenicima proizlazi kako smatraju da građani u svojim prekobrojnim predmetima imaju „možda pravno osnovane, ali nerealne zahteve“.¹³¹

Dok Kodeks ne bude usvojen, lokalne vlasti trebalo bi da se drže ovih principa u svom radu kao izvora „mekog“ prava, osim u onim delovima koji su već obavezni za rad lokalnih službi i postupanje lokalnih službenika, a na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi i drugih relevantnih zakona.

I.2. Pružanje pravih i pouzdanih informacija migrantima

Država svakom strancu koji ne poznaje dobro njen jezik, niti njen pravni sistem, mora da obezbedi pružanje pravih i pouzdanih informacija o uživanju garantovanih prava i procedurama za njihovo dobijanje. Brojni podaci govore o značajnom padu u nivou obrazovanja građana, što dovodi do povećanja broja tzv. „funkcionalno nepismenih“ građana. Oni ne znaju na koji način mogu da ostvare svoja prava, što kod njih stvara frustraciju, nepoverenje u državne institucije i nerealnu procenu sopstvene situacije. Ovaj problem još je izraženiji kod osoba koje dolaze iz drugih država, iz različitog kulturnog mijeja, koje su uplašene za svoju sudbinu a prošle su i kroz tešku situaciju u zemlji porekla. Ili su u pitanju radnici migranti koji su došli u zemlju radi unapređenja svog ekonomskog položaja. Iako radnici migranti često zaključuju aranžmane pre dolaska u zemlju, oni ne poseduju mnogo znanja o svojim ekonomskim i socijalnim pravima. Ova lica često mogu biti žrtve prinudnog rada i modernog oblika ropstva, ili pak trgovine ljudima. Zato je izuzetno značajno da svaki državni i lokalni službenik pruži pravu i pouzdanu informaciju migrantu, a posebno je u obavezi da ne procenjuje samostalno da li informaciju treba da dâ. Na primer, ukoliko je lice povratnik po osnovu sporazuma o readmisiji, službenik ne sme samostalno da procenjuje da li treba da pruži informacije o mogućem zbrinjavanju jer je, po njegovom sudu, u pitanju „lažni migrant“. Svaki službenik je dužan da pruži sve relevantne informacije, a organ koji odlučuje o statusu lica proceniće na osnovu svih okolnosti slučaja, da li će lice i uživati određeno pravo.

Takođe, službenici ne smeju da zloupotrebljavaju svoja ovlašćenja i moraju uvek da rade u interesu stranke. Ovo znači i pravo neuke stranke da bude poučena o značaju svoje radnje. **Zakon o azilu** predviđa u članu 10. stav 1. da **stranac koji je izrazio nameru da traži azil u Republici Srbiji ima pravo da bude informisan o svojim pravima i obavezama**

130 Redovan izveštaj zaštitnika građana za 2010. godinu, str. 20.

131 *Isto*, str. 21.

tokom trajanja celog postupka azila, i ovo zakonom propisano pravo mora se ostvarivati i u praksi. Relevantan je podatak da je u 2010. godini najveći broj tražilaca azila izrazio nameru da azil traži u policijskoj upravi (403), a potom i u prihvatalištu za strance (67), odnosno centru za azil (47).¹³² Međutim, to što su samo tri osobe izrazile nameru da za traže azil na graničnom prelazu, ne znači da granične službenike ne bi trebalo podučavati o načinima za poštovanje i ostvarenje prava tražilaca azila.¹³³

PRIMER

Hatidža, Romkinja iz Beograda, majka šestoro dece i interno raseljeno lice, predala je zahtev za ostvarivanje prava na materijalno obezbeđenje nadležnom centru za socijalni rad. Tom prilikom, dato joj je da potpiše klauzulu kojom se „odriče“ prava da joj dokaži budu pribavljeni službenim putem jer ona može lakše i brže da ih pribavi od Centra za socijalni rad. Ona ne zna da se potpiše, niti da popuni zahtev za izdavanje potrebnih dokumenata, a nema ni novčanih sredstava za plaćanje taksi za njihovo izdavanje. Tom prilikom, nije joj data ni usmena informacija o tome gde može da pribavi potrebne dokumente, već joj je samo rečeno da je u pitanju „njena dokumentacija i da joj je u interesu da je sredi“.¹³³

Država ovu svoju obavezu može da izvršava i putem sredstava javnih medija, štampanjem brošura, lifleta i drugih materijala koji će biti vidno obeleženi i dostupni, odnosno distribuirani na mestima na kojima se nalaze migranti. Međutim, i pored postojanja ovih materijala, službenici uvek moraju da budu spremni da, ako stranka to zahteva, dodatno pojasne njihov sadržaj.

1.3. Obezbeđenje besplatne pravne pomoći

Imajući u vidu da je različitim kategorijama migranata neohodna pravna pomoć radi rešavanja njihovog pravnog statusa i ostvarenja pojedinih prava, veoma je važno da im se obezbedi pravo na besplatnu pravnu pomoć. Ta pomoć sastoji se u davanju pravnih saveta, pisanju podnesaka i zastupanju na sudu, kada je to neophodno.

Ustav Republike Srbije u članu 67. propisuje da svako lice, pod određenim uslovima, ima pravo na pravnu pomoć, koju pružaju advokatura i službe pravne pomoći u jedinicama lokalne samouprave. Zakon bi dalje trebalo da reguliše kada je ta pomoć besplatna. U Republici Srbiji još nije uspostavljen sistem besplatne pravne pomoći, ali je oktobra 2010. doneta **Strategija razvoja sistema besplatne pravne pomoći**.¹³⁴ U Strategiji se pominje da ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć znači jednak pristup pravdi za sve, kao i da su u posebno teškoj situaciji pripadnici ranjivih i marginalizovanih grupa, među kojima su izbegla i interno raseljena lica, deca, stare osobe i Romi.

Zakon o lokalnoj samoupravi u članu 20. navodi da među izvorne nadležnosti opštine spada i organizovanje službe pravne pomoći građanima.¹³⁵ Takođe, **Zakon o advokaturi** u članu 66. navodi da Advokatska komora Srbije i komore u njenom sastavu orga-

132 Migracioni profil, str. 41.

133 Slučaj je preuzet iz: *Analiza glavnih prepreka i problema u pristupu Roma pravu na socijalnu zaštitu*, Praxis, 2011, str. 29.

134 „Službeni glasnik RS“, br. 74/10.

135 „Službeni glasnik RS“, br. 129/07.

nizuju pružanje besplatne pravne pomoći.¹³⁶ **Zakon o azilu** jedini je zakon koji trenutno propisuje obavezu pružanja besplatne pravne pomoći i to čini za tražioce azila. U članu 10. stav 2. ovog zakona kaže se da **osoba koja traži azil može da koristi besplatnu pravnu pomoć i zastupanje**. Ovu pravnu pomoć obezbeđuju Visoki komesariat UN za izbeglice (UNHCR) i nevladine organizacije čiji su ciljevi i delovanje usmereni na pružanje pravne pomoći izbeglicama. U praksi to izgleda tako da jedna nevladina organizacija (do 1. januara 2012. godine Centar za prava azilanata (APC), a od 1. januara 2012. godine Beogradski centar za ljudska prava) pruža besplatnu pravnu pomoć koja se sastoji u davanju saveta, pisanju podnesaka i zastupanju pred nadležnim telima koja vode postupak azila, dok UNHCR obezbeđuje finansijsku pomoć. Međutim, ovakav vid pružanja pravne pomoći nije zadovoljavajući jer je fragmentarnog karaktera i ne predstavlja trajno rešenje.

U Republici Srbiji, i pored nepostojanja zakonskog osnova, besplatnu pravnu pomoć pruža i oko petnaestak nevladinih organizacija, pravne klinike na pojedinim pravnim fakultetima, kao i službe pravne pomoći u lokalnim samoupravama. Prema poslednjem istraživanju, u Republici Srbiji ima 145 jedinica lokalne samouprave (sa Kosovom i Metohijom 174), a samo 44 ima organizovanu službu pravne pomoći. U Beogradu, svih 17 opština ima formiranu službu pravne pomoći. Statut Grada Beograda iz 2008. predviđa da gradske opštine u skladu sa zakonom i statutom, preko svojih organa, obezbeđuju pružanje pravne pomoći građanima za ostvarivanje njihovih prava (član 77. stav 1. tačka 22. Statuta). U Nišu svih pet opština ima ovu službu, kao i opštine Bački Petrovac, Kikinda, Kula, Novi Sad, Pančevo, Sombor, Ćuprija, Paraćin, Požarevac, Smederevo, Zaječar, Bileća, Leskovac, Pirot, Vranje, Čačak, Kragujevac, Kraljevo, Kruševac, Novi Pazar, Tutin i Užice. Neke opštine organizuju besplatnu pravnu pomoć u saradnji sa advokatskom komorom, dok ima i onih opština koje se u pružanju pravne pomoći oslanjaju i na nevladine organizacije.

PRIMER

Opština Zvezdara ima službu pravne pomoći koja je svakodnevno otvorena za rad sa strankama i u kojoj su angažovana dva pravnika sa dugogodišnjim iskustvom i položenim pravosudnim ispitom. Većina građana se kvalificuje za besplatnu pravnu pomoć, koja se pruža u vidu davanja informacija, pravnih saveta i pisanja podnesaka i ugovora. Za zastupanje su 2010. godine bili angažovani advokati na osnovu sporazuma sa Advokatskom komorom Beograda, koji su jednom nedeljno odlazili i u ruralne delove opštine (Mali i Veliki mokri lug), u kojima su delili besplatne pravne savete građanima. Pored ovih vidova pomoći građanima, opština ima i kancelarije koje rade na volonterskoj osnovi, a u kojima su angažovana stručna lica. Među njima se ističe Kancelarija za besplatne pravne savete i psihosocijalnu pomoć žrtvama porodičnog nasilja, u kojoj pomoć pružaju pravnice, psihološkinje i socijalne radnice. Pružaju se saveti i pišu ugovori, najčešće o poklonu i doživotnom izdržavanju. Kancelarija je otvorena na inicijativu Komisije za rodnu ravnopravnost predsednika gradske opštine Zvezdara, a radi sa klijentima tri puta nedeljno. Takođe, na inicijativu predsednika opštine Zvezdara osnovana je i Kancelarija za izbeglice, raseljena lica i lica sa prostora bivše Jugoslavije. Kancelarija pruža besplatnu pravnu pomoć u vidu saveta, a pomoć pružaju pravnici NVO „Srpski demokratski forum“. Kancelarija je otvorena za rad sa klijentima jednom nedeljno, a pitanja koja se pojavljuju u praksi odnose se uglavnom na regulisanje penzije, bračne tekovine, rešavanje stambenog pitanja, statusna pitanja i produženje izbegličke legitimacije.

Kako su opštine najbliže građanima i mogu im pomoći da ostvare neko pravo ili dobiju pomoć, neophodno je i da sve opštine što pre formiraju službu pravne pomoći. Takođe, primer opštine Zvezdara pokazuje da bi za pojedine kategorije marginalizovanih grupa trebalo osnivati dodatne službe i kancelarije za pomoć. Na ovaj način, veliki broj osoba u nuždi ostvario bi svoja prava brzo, jednostavno i besplatno.

Međutim, kod zastupanja na sudu situacija je nešto drugačija. Prema članu 85. **Zakona o parničnom postupku** iz septembra 2011, zastupanje na sudu mogu vršiti isključivo advokati.¹³⁷ Do donošenja ovog zakona, zastupanje je moglo da vrši bilo koje poslovno sposobno fizičko lice, osim nadripisara. Sa poslednjom izmenom, sva druga kvalifikovana lica (diplomirani pravnici, pravnici sa masterom i doktoratom, pravnici sa položenim pravosudnim ispitom) koja su do sada mogla da zastupaju na sudu, to više ne mogu da čine. Takođe, ovo pravo više nemaju ni srodnici stranke u postupku, a ova mera posebno će pogoditi lica sa invaliditetom koja nisu u mogućnosti da fizički prisustvuju suđenju. Ovakva odredba znatno poskupljuje ceo budući sistem besplatne pravne pomoći, a do njegovog uspostavljanja otežava ili onemogućava najsiromašnije slojeve da ostvare neko svoje pravo na sudu (što će posebno imati implikacije na različite grupe migranata). Koalicija nekoliko nevladinih organizacija podnela je inicijativu Ustavnom суду за ocenu ustavnosti člana 85. Zakona o parničnom postupku, a svoje mišljenje o tome kako ova odredba negativno utiče na ravnopravnost građana objavila je i poverenica za zaštitu ravnopravnosti.¹³⁸

PRIMER

U svom mišljenju o čl. 85 Zakona o praničnom postupku, poverenica za zaštitu ravnopravnosti istakla je da pravo na pristup sudu predstavlja „jedan od ključnih elemenata prava na pravično suđenje, budući da ostala procesna prava koja u svojoj ukupnosti čine pravo na pravično suđenje mogu biti ostvarena tek kad pravni subjekti pristupe sudu i zatraže sudsku zaštitu“. Po njoj, uslovi iz ovog člana, „sagledani s aspekta posledica koje izazivaju, imajući u vidu realni društveni i pravni kontekst, nesumnjivo dovode do povrede načela jednakosti u ostvarivanju prava na pravično suđenje u građanskopravnim stvarima svih onih koji nisu u stanju da sami preduzimaju procesne radnje, a nemaju finansijskih mogućnosti da plate advokatske usluge“. Ona ističe da će se ova odredba naročito negativno odraziti na one grupe lica koje se nalaze u posebno teškoj situaciji, a to su „pripadnici ranjivih i marginalizovanih društvenih grupa (izbegla i interna raseljena lica, primaoci socijalne pomoći, deca, omladina, osobe sa invaliditetom, Romi, samohrani roditelji, stare osobe i dr.)“.

1.4. Zabrana diskriminatornog postupanja

Prva i osnovna obaveza svake vlasti jeste da preduzme niz mera kako bi se sprečila diskriminacija prema raznim manjinskim grupama koje se nalaze na njenoj teritoriji, a koje često mogu biti izložene rasnoj, verskoj i svakoj drugoj netrpeljivosti. Brojni međunarodni instrumenti iz oblasti zaštite ljudskih prava u svojim odredbama nedvosmisleno

137 „Službeni glasnik RS“, br. 72/11.

138 Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Mišljenje o članu 85. ZPP, del. br. 1038/2011, 27. septembar 2011.

ukazuju na obavezu države da odgovarajućim pravnim mehanizmima spreči sve oblike diskriminacije. **Ustav Republike Srbije** u više odredaba proklamuje načelo jednakosti i nediskriminacije i priznaje princip preferencijalnog tretmana. Ustav u članu 21. proklamuje da su **svi pred zakonom jednaki i da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu bez ikakve diskriminacije**. Posebno se zabranjuje delovanje političkih stranaka koje su usmerene na kršenje garantovanih ljudskih i manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne i verske mržnje (član 5. Ustava). Član 14. Ustava proklamuje i **zaštitu nacionalnih manjina radi ostvarivanja pune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta**. **Zakon o azilu** u članu 7. propisuje da je zabranjena svaka diskriminacija po bilo kom osnovu u postupku odobravanja azila u Republici Srbiji.

Zakon o zabrani diskriminacije iz 2009. pruža osnov za stvaranje delotvornog i celovitog sistema zaštite od diskriminacije u Republici Srbiji.¹³⁹ Zakon uređuje opštu zabranu diskriminacije, oblike i slučajeve diskriminacije i utvrđuje sredstva pravne zaštite za borbu protiv diskriminacije. Zakonom je formirana institucija poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

Na osnovu ovog zakona, pod diskriminacijom se podrazumeva „**svako neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje (isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva) u odnosu na lica ili grupe i na članove njihovih porodica, ili njima bliska lica, na otvoren ili prikriven način, a koji se zaniva na rasi, boji kože, poreklu, državljanstvu, nacionalnoj pripadnosti ili etničkom poreklu, jeziku, verskim ili političkim ubeđenjima, polu, rodnom identitetu, seksualnoj orientaciji, imovnom stanju, rođenju, genetskim osobenostima, zdravstvenom stanju, invaliditetu, bračnom ili porodičnom statusu, osuđivanosti, starosnom dobu, izgledu, članstvu u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama i drugim stvarima, odnosno prepostavljenim ličnim svojstvima**“.

Zakon dalje definiše različite oblike diskriminacije, od kojih je naročito opasna **poredna diskriminacija**. Pod njom se podrazumeva stavljanje u nepovoljniji položaj grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, i to aktom, radnjom ili propuštanjem koje je zasnovano na načelu jednakosti i zabrane diskriminacije. Ovaj vid diskriminacije često je veoma suptilan i zahteva opsežno razmatranje i oprez. Posebno se zabranjuje diskriminacija pred organima javne vlasti, čiji je cilj da jasno istakne kako je u pitanju subjekat koji ne sme da sprovodi diskriminaciju. Tako Zakon prvo govori o jednakom pristupu i jednakoj zaštiti pred sudovima i drugim organima vlasti, a zatim precizira u kojim situacijama se prepoznaje i sankcioniše diskriminatorno ponašanje.

Naročito je važno sankcionisanje tzv. „govora mržnje“, koji predstavlja teži oblik diskriminacije i koji predstavlja „**izražavanje ideja, informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, u javnim glasilima i drugim publikacijama, na skupovima i mestima dostupnim javnosti, ispitivanjem i prikazivanjem poruka ili simbola i na drugi način**“. U Republici Srbiji se na forumima, u novinama i drugim medijima često mogu naći negativne poruke o strancima, a svedoci smo i sporadičnih akata nasilja kojima se izražava ksenofobija i osuđuju pojedine države i njihovi državljeni za tešku situaciju koja postoji u Srbiji u poslednjih dvadeset godina.

139 „Službeni glasnik RS“, br. 22/09.

PRIMER

U svom Izveštaju o Srbiji usvojenom marta 2011. godine, Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (EKRI) navela je da se među naročito diskriminisanom grupom u Srbiji nalaze interno raseljeni Romi, Aškalije i Egipćani koji čine oko 10% od ukupnog broja raseljeničke populacije.¹⁴⁰ EKRI je naglasio da mnogi od njih nemaju mogućnosti za dobijanje identifikacionih isprava, kao i da im je ograničen pristup smeštaju, obrazovanju i zapošljavanju. Uslovi života ovih lica su loši, a lokalne opštine uglavnom su nevoljne da ih prime, zbog čega često borave u nepriznatim kolektivnim centrima i improvizovanim barakama u neodobrenim naseljima u blizini većih gradova. Ti Romi se stalno suočavaju sa opasnošću od prinudnog iseljenja, čak i u toku zime, a izostaje svako adekvatno alternativno rešenje od strane države. Međutim, i oni Romi koji žive u legalnim naseljima žive u lošim materijalnim uslovima, bez vode, struje i kanalizacije i bez adrese, zbog čega ne mogu da ostvare niz svojih prava. Od vlasti se traži da ovim licima omoguće sva garantovana prava obezbeđivanjem ličnih isprava. Oni u velikom broju imaju ograničen pristup zapošljavanju – često su zaposleni u tzv. „sivoj zoni“ i rade najteže poslove bez osnovnih prava na pristup tržištu rada i socijalnim pravima radnika. Takođe, suočavaju se i sa ograničenim pristupom obrazovanju, što zbog prepreka da upišu školu, što zbog izloženosti diskriminaciji, predrasudama i verbalnom zlostavljanju i nasilju zbog kojeg napuštaju školu. O stepenu diskriminacije govori i događaj u opštini Jabuka, kada su romsko naselje napali ne-Romi jer je jedan dečak romske nacionalnosti osumnjičen za ubistvo mladića srpske nacionalnosti. U ovom rasno motivisanom nasilju, koje je praćeno raznim rasističkim izjavama, u početku je izostala bilo kakva reakcija državnih organa. Takođe, obrazovni sistem u školama ne podstiče multikulturalizam, niti ima pozitivan pristup upotrebi romskog jezika, čime se smanjuju mogućnosti za integraciju ovih lica. EKRI posebno izražava zabrinutost što su školske vlasti pojačale diskriminaciju segregacijom Roma, Aškalija i Egipćana od njihovih vršnjaka i upućivanjem ove dece u škole za decu sa posebnim potrebama. Ovakvo postupanje već je više puta osuđeno od strane Evropskog suda za ljudska prava u drugim zemljama (Češka, Grčka, Hrvatska).

I.5. Pravično i individualno ispitivanje zahteva

Pravično i individualno ispitivanje zahteva odnosi se prevashodno na tražioce azila, ali i na sve one kategorije migranata koje svoj status ne dobijaju automatski, već ispitivanjem njihovog zahteva. Prvo, neophodno je uvek individualno ispitati zahtev, a ne putem dokumentacije koja može biti štura, s nedovoljno jasnim činjenicama i bez jasnog obrazloženja situacije u kojoj se nalazi svako konkretno lice. Međutim, nije dovoljno samo lično ispitati osobu, već moraju biti ispunjeni i odgovarajući uslovi koji će dovesti do pravičnog ispitivanja zahteva. Kako od tog ispitivanja zavisi i da li će lice dobiti odgovarajući status ili ne, način ispitivanja mora biti zadovoljavajući. To podrazumeva da službenici moraju da razviju i veština komunikacije i tehnike intervjuisanja. Ovo je posebno važno jer najveći broj migranata ima nisko obrazovanje i ne zna lako i brzo da artikuliše svoju pravnu situaciju, što je dodatno pojačano teškim okolnostima pod kojima je lice napustilo svoju zemlju, kao što je to slučaj kod izbeglica. Zato je neophodno da svi službenici prođu kroz odgovarajuće treninge i obuke, koji neće biti samo iz oblasti ostvarivanja prava pojedinih

140 EKRI, Izveštaj o Srbiji (četvrti ciklus monitoringa), CRI (2011) 21, 31. maj 2011, str. 26, 28, 29. Tekst Izveštaja je dostupan na <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/srbia/SRB-CbC-IV-2011-021-SRB.pdf>.

kategorija migranata, već će biti usmereni i na uspostavljanje senzibilizacije za probleme tipične za njihove specifične grupe.

Lice koje vrši intervju mora da poseduje veštine kao što su:

- veština razumevanja verbalnih i neverbalnih poruka koje upućuje ispitanik;
- veština slušanja; i
- veština uspostavljanja odnosa poverenja sa klijentom i kreiranja atmosfere iskrenosti i poverljivosti.

Dobar profesionalac obratiće pažnju na mnoge elemente, kao što su način govora, neverbalni signali kao što je stisak ruke, način odevanja, izraz lica, emocionalna uzbudjenost prisutna tokom intervjeta. Takođe, profesionalac je tu da aktivno sluša ispitanika, što će činiti s razumevanjem i empatijom. Dok to čini, službenik neće osuđivati ispitanika za neke njegove postupke, neće postavljati optuženička pitanja, niti će pričati o svojim problemima i „deliti“ lekcije, koje su često povezane sa predrasudama i stereotipima koje svako lice poseduje. Ako postoje svi ovi elementi, biće uspostavljen i odnos poverenja između službenika i ispitanika, koje će usloviti dobijanje tačnih informacija i pravično odlučivanje na osnovu njegovog zahteva.

PRIMER

Prvi razgovor u policiji u Beogradu bio je neprijatno iskustvo za jednu žrtvu trgovine ljudima. Iako je pomenula da je istog dana razgovarala sa više policajaca, među kojima su bile i žene, Anitu je ispitivao inspektor muškog pola. Bilo joj je posebno neprijatno kada je pričala o silovanju koje je doživela jer je podsećanje i pričanje o tom iskustvu za nju bilo veoma teško. Uprkos tome, sve je ispričala: „Umesto da me pitaju da li mi se nešto dogodilo, da li sam dobro, oni su me pitali da li sam uzimala drogu, zato što su opazili moje podočnjake i rite koje sam imala na sebi (a koje sam dobila u domu u Italiji). Smatram da me nisu tretirali sa poštovanjem. Podočnjake sam imala zato što danima nisam spavala. Ipak, odgovorila sam na sva pitanja, ali drsko.“¹⁴¹

1.6. Obezbeđenje jasnih i pravičnih procedura u postupanju sa migrantima

Od postupka za priznanje nekog statusa zavisi da li će biti ostvarena prava vezana za taj status. Ovde se prevashodno misli na to da procedura mora biti jasna, po unapred utvrđenim pravilima i principima koji moraju biti jednaki za sve. Takođe, i državna i lokalna vlast moraju da teže pojednostavljenju procedura, koje će biti razumljive svakoj prosečnoj osobi. Ukoliko postoji problem u praksi sa realizacijom nekog važnog prava, vlasti moraju pronaći alternativne načine za njihovo ostvarenje i to bez mnogo odlaganja. Isto tako, one ne smeju komplikovati procedure da bi s druge strane ostvarili neko svoje pravo i moraju postupati efikasno, da bi pokretanje određenog postupka bilo delotvorno u praksi.

S obzirom na već opisanu situaciju u vezi sa najvećim brojem migranata, naročito je važno da procedura bude jasna, i da službenici ne zloupotrebljavaju svoj položaj tako što

141 Preuzeto iz: Magnus Lindgren, Vesna Nikolić-Ristanović, *Žrtve kriminaliteta – Međunarodni kontekst i situacija u Srbiji*, OEBS, Beograd, 2011, str. 111.

zahteve neće primati, ili će ih lako odbacivati. Čutanje uprave je posebno problematično, kao i primanje usmenih zahteva koji se završavaju na tome, bez dalje pomoći i upućivanja stranke. Stranke uvek moraju da budu poučene o načinu vođenja postupka i posledicama koje on ima po njih, a svaki službenik mora postupati u interesu migranta, rešavajući s dužnom pažnjom o njegovim pravima i posledicama neostvarivanja tog prava u dogledno vreme.

Važno je i da migrant u svakoj situaciji ima pravo žalbe nadležnom organu, koji je nezavisan i koji može proceniti osnovanost njegove žalbe. To znači i postojanje dovoljnog broja osoblja. Ovo je posebno važno za postupak azila u Republici Srbiji. Na primer, već je pomenuto da do februara 2011. godine nije formirana Kancelarija za azil, već o zahtevima u prvom stepenu odlučuje Odsek za azil, u kojem je angažovano dvoje službenika. U 2010. godini pred prvostepenim organom obavljeni su 63 saslušanja podnositelaca zahteva za azil, a u samo jednom slučaju zahtev je usvojen (odbačen je zahtev u 47, a postupak obustavljen u čak 309 slučajeva).¹⁴² Ovi službenici nisu nezavisni eksperti u oblasti migracije, pa je neophodno obezbediti njihovu konstantnu edukaciju, posebno o relevantnim međunarodnim standardima.

PRIMER

Olivera je Romkinja i povratnica po osnovu sporazuma o readmisiji, bez prihoda. Ima dvoje dece, od kojih je jedno upisano u matične knjige u Srbiji, a drugo dete, koje je rođeno u Nemačkoj, upisano je u tamošnje matične knjige i sada mora biti upisano u Srbiji na osnovu inostrane isprave. Ona se obraćala nadležnom centru za socijalni rad, gde su je usmenim putem odbili više puta. Nisu joj dali potvrdu o prijemu zahteva, niti negativno rešenje, čime joj je onemogućeno pravo na žalbu. Službenici su se usmeno upuštali u razmatranje osnovanosti zahteva, ocenjujući da ona verovatno ne ispunjava uslove za socijalnu pomoć i savetujući je da podnese zahtev kad upiše drugo dete u matične knjige. Službenici, tom prilikom, nisu ni razmišljali o teškoj materijalnoj situaciji u kojoj Olivera živi sa svoje dvoje dece i neizvesnosti trajanja postupka upisa u matične knjige u ovoj situaciji.¹⁴³

2. ZAŠTITA MIGRANATA

2.1. Zabrana povratka lica u nesigurne zemlje

Član 33. **Konvencije o statusu izbeglica** iz 1951. godine propisuje zabranu proterivanja i prisilnog vraćanja u mesto u kojem bi licu bili ugroženi život ili sloboda, sve dok mu se ne utvrdi konačan status. Ova obaveza proizlazi iz člana 3. **Konvencije o zabrani mučenja**, u kojoj se kaže da „nijedna država neće prognati, isterati ili izručiti neko lice drugoj državi ako ima ozbiljne razloge da veruje da će u toj državi to lice biti izloženo mučenju“. Ova obaveza proističe i iz prakse Komiteta za ljudska prava i jurisprudencije Evropskog suda za ljudska prava.

142 Migracioni profil, str. 43.

143 *Isto.*

PRIMER

Jedan od vodećih slučajeva koji se bavi ovim pitanjem pred Evropskim sudom jeste *Cruz Varas protiv Švedske*.¹⁴⁴ U ovom slučaju, dvojici Čileanaca pretilo je proterivanje iz Švedske pošto lica, po oceni švedskih organa, nisu pružila dovoljno jake političke razloge za davanje azila. Međutim, oni su tvrdili da bi ih proterivanje u Čile u vreme dok je Pinoče još bio na vlasti, izložilo ozbiljnog riziku od zlostavljanja, kao i dodatnoj traumi zbog povratka u zemlju u kojoj su već mučeni. Švedska je tvrdila da ima saznanja o značajnom poboljšanju ljudskih prava u ovoj zemlji, sa čim se Evropski sud složio, ali je ukazao na postojanje izveštaja koji i dalje dokumentuju rđavo postupanje prema građanima. Sud je zato utvrdio princip kod ocenjivanja da li ovaj rizik postoji, i to:

1. mora se ceniti stanje na osnovu svih raspoloživih činjenica;
2. postojanje rizika ceni se na osnovu činjenica koje su bile, ili su morale biti pozнате u vreme proterivanja, ali i informacija koje su kasnije dobijene; i
3. mora postojati „ozbiljan“ osnov za verovanje da postoji rizik od izlaganja lica zlostavljanju.

U daljim slučajevima, Evropski sud je potvrđio da ovaj princip važi čak i kada lice predstavlja opasnost za nacionalnu bezbednost, uključujući i terorizam.

Ustav Republike Srbije garantuje pravo na utočište, ali ne uvodi kao ustavnu kategoriju zabranu proterivanja ili deportovanja lica u zemlju u kojoj ima osnovan strah da će biti izloženo mučenju ili nekom drugom obliku zlostavljanja. Ova obaveza proizlazi iz ostalih ustavnih principa, a dobila je i svoj zakonski osnov. Tako **Zakon o azilu** u članu 6. stav 1. propisuje da lice ne sme biti proterano ili vraćeno protiv njegove volje na teritoriju gde bi njegov život i sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih stavova, osim ukoliko lice ne ugrožava bezbednost zemlje ili je pravnosnažnom presudom osuđeno za teško krivično delo i time predstavlja opasnost za javni poredak (član 6. stav 2). Ipak, Zakon ide korak dalje i propisuje u članu 6. stav 3. da niko ne sme biti proteran ili vraćen na teritoriju na kojoj postoji rizik da će biti podvrgnuto mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju. Na ovaj način, Zakon dosledno uvodi međunarodnu obavezu koja proistiće iz Konvencije o statusu izbeglica i Evropske konvencije o ljudskim pravima, iako je otvoreno pitanje da li se ovaj standard odnosi i na ponižavajuće postupanje i kažnjavanje kao najblaži oblik zlostavljanja. S druge strane, Zakon ne uvodi istu ovu garanciju kada je ugrožen život osobe, što bi svakako trebalo tumačiti na isti način kao i odredbu člana 6. stav 3. Zакона.

Međutim, direktno vraćanje lica u zemlju u kojoj ima osnovan strah od progona nije jedini način za kršenje ove obaveze. To se često čini indirektnim putem, vraćanjem u treću zemlju, koja kasnije proteruje lice u drugu zemlju, čime se stvara lančano proterivanje i prisilno vraćanje pojedinca.

2.2. Zabrana zloupotrebe koncepta sigurne treće zemlje

Kako bi izbeglice ostvarile pravo na postupanje u skladu sa Konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine i drugim relevantnim međunarodnim instrumentima, mora im

144 *Cruz Varas and Others v. Sweden*, predstavka br. 15576/89, 1991.

145 Videti npr.: *Chahal v. the United Kingdom*, predstavka br. 22414/93, 1996.

se omogućiti fizički pristup teritoriji države u kojoj traže azil, kao i pristup proceduri u kojoj će se razmotriti osnovanost njihovog zahteva. Koncept „sigurne treće zemlje“ često nije u saglasnosti sa ovim principom. Ovaj institut uveden je u proteklih desetak godina u većinu zapadnoevropskih zemalja u cilju vraćanja tražioca azila u zemlje u kojima su proveli izvesno vreme, ili su bili samo u tranzitu, na putu ka Zapadnoj Evropi. Na ovaj način, pokušalo se sa uvođenjem reda u kretanje tražilaca azila na evropskom tlu. Drugi razlog za uvođenje ovog instituta zasniva se na sporazumu o podeli odgovornosti za prihvatanje i razmatranje zahteva za azil među državama. Zemlje Centralne, Istočne i Jugoistočne Evrope usvojile su ovaj koncept i unele ga u svoje zakonodavstvo i praksu, čime su dalje uticale na slabljenje garancija u pogledu zaštite tražilaca azila. Međutim, ovaj koncept često dovodi u sumnju da će svako lice uživati zaštitu od proterivanja i prinudnog vraćanja i mogućnost da ostvari svoje pravo i dobije azil. To je najilustrativnije u zemljama u kojima sama činjenica da postoji neka „sigurna treća zemlja“ predstavlja dovoljan osnov za odbijanje zahteva za azil kao nezakonitog ili očigledno neosnovanog. U te zemlje spada i Republika Srbija.

Zakon o azilu definiše sigurnu treću državu kao državu „sa liste koju utvrđuje Vlada, koja se pridržava međunarodnih načela o zaštiti izbeglica sadržanih u Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. i Protokolu o statusu izbeglica iz 1967. godine, u kojoj je tražilac azila boravio ili kroz koju je prolazio, neposredno pre dolaska na teritoriju Republike Srbije i u kojoj je imao mogućnost podnošenja zahteva za azil, u kojoj ne bi bio izložen progonu, mučenju, neljudskom ili ponižavajućem postupku ili vraćanju u državu u kojoj bi njegov život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi“. Član 33. Zakona predviđa da jedan od razloga za odbacivanje zahteva za azil predstavlja i dolazak lica iz sigurne treće države, osim ako dokaže da ta država za njega nije sigurna. Konačno, u prelaznim i završnim odredbama Zakona, navodi se da će Vlada u roku od šest meseci od donošenja Zakona utvrditi listu sigurnih trećih zemalja.

Vlada Republike Srbije donela je odluku o utvrđivanju liste 19. avgusta 2009, na koju je stavila 42 sigurne države bez ikakvog obrazloženja.¹⁴⁶ Takođe, Vlada nije utvrdila, niti ta obaveza proističe iz Zakona o azilu, da u određenom vremenskom periodu revidira listu, imajući u vidu aktuelno stanje. Trebalo bi izmeniti zakonske propise tako da se uvede obaveza redovnog kvartalnog revidiranja liste, uz mogućnost vanrednog revidiranja kada to okolnosti zahtevaju. Dok se ne uvede predložena izmena, da prilikom ispitivanja osnovanosti zahteva za azil Odsek za azil i Komisija za azil poštuju međunarodne standarde, u svakom konkretnom slučaju trebalo bi utvrditi da li se zemlja, koja se nalazi na ovoj listi, i dalje može smatrati sigurnom trećom zemljom.

PRIMER

Grčka se nalazi na listi sigurnih trećih zemalja Vlade Republike Srbije. Međutim, Evropski sud za ljudska prava pronašao je da se Grčka ne može smatrati „sigurnom trećom zemljom“. Presuda *M.S.S. protiv Belgije i Grčke*¹⁴⁷ od 21. januara 2011. godine odnosi se na Avganistanca koji je radio kao prevodilac za međunarodne vazduhoplovne snage u Kabulu i koji je zatražio azil u Belgiji februara 2009. On je ušao u Evropu preko Grčke, pa su ga belgijske vlasti vratile u ovu zemlju primenjujući institut „sigurne treće zemlje“. Međutim, Evropski sud u ovom slučaju pronašao kršenje člana 3. Evropske konvencije koji

146 „Službeni glasnik RS“, br. 67/09.

147 *M.S.S. v. Belgium and Greece*, predstavka br. 30696/09.

zabranjuje sve oblike zlostavljanja. Naime, utvrđeno je da se Grčka suočava sa problemom ogromnog broja migranata; da oni ne dobijaju potrebne informacije o mogućnostima za ostvarenje svojih prava; da nemaju obezbeđen smeštaj zbog čega često spavaju na ulicama; tražiocima azila često se ne obezbeđuje pomoć prevodioca; nemaju pravo na delotvoran pravni lek, odnosno na žalbu protiv negativnih prvostepenih odluka; mogućnost ulaganja žalbe ne povlači automatski i odlaganje izvršenja odluke; uslovi pritvora su loši; lica se često vraćaju u Avganistan; pravna pomoć u postupcima je ograničena i dodeljuje se samo izuzetno, a i kada se dodeljuje zbog niske naknade uglavnom je ne pružaju grčki pravnici koji najbolje poznaju sistem. Iz svih navedenih razloga, Evropski sud pronašao je da se Grčka ne može smatrati sigurnom trećom zemljom.

Odsek za azil je 22. decembra 2010. odbacio zahtev za azil podnet od strane petoro Iračana koji su iz Iraka otišli u Tursku, potom u Grčku i Makedoniju, a odатle ušli u Republiku Srbiju.¹⁴⁸ Zahtev je odbačen jer su lica boravila u Grčkoj osam meseci i što nisu dokazala da su navedene zemlje za njih nesigurne. Licima je naloženo da u roku od tri dana od dana pravnosnažnosti rešenja napuste Srbiju. Kako je na ovu odluku uložena žalba, Komisija za azil odbila je žalbu kao neosnovanu, obrazlažući da je prvostepeni organ pravilno utvrdio okolnost da su tražioci azila prošli kroz države koje su na listi sigurnih trećih zemalja i u kojima su mogli da podnesu zahtev za azil. Komisija je istakla da je Vlada Republike Srbije utvrdila listu sigurnih trećih zemalja na kojoj se nalaze države kroz koje je prošao tražilac azila, čime je pravilno primenio član 22. stav 1. tačka 6. Zakona o azilu.¹⁴⁹ Komisija je odbacila tvrdnju tražilaca azila da nisu imali mogućnosti da se radi podnošenja zahteva za azil obrate vlastima za vreme boravka u sigurnim trećim državama u kojima su, po oceni ovog organa, boravili dovoljno dugo. Međutim, vremenski faktor ne može biti jedini odlučujući faktor za ovu tvrdnju.

Postupajući prema međunarodnim standardima, tražilac azila može se vratiti u treću zemlju samo ukoliko ta zemlja ispunjava odgovarajuće međunarodne standarde ljudskih prava relevantnih za azil,¹⁵⁰ ukoliko ne postoji dalji rizik od proterivanja i ukoliko konkretno lice ima određene porodične, kulturne i druge veze s tom drugom državom. Ovi međunarodni principi su iznad domaćeg zakona i kao takvi moraju biti poštovani i primenjivani u praksi.

2.3. Obaveza spajanja porodice

Ustav Republike Srbije ne garantuje pravo na porodični život, ali član 66. stav 1. navodi da **porodica uživa posebnu zaštitu, u skladu sa zakonom**. Zaštita porodice, kao osnovne društvene celije, odnosi se na zaštitu njenog integriteta. Kako bi se ostvarilo pružanje te zaštite, mora se poći od definicije porodice i utvrditi koji se sve odnosi mogu smatrati porodičnim odnosima. Ustav Republike Srbije definiše brak kao **slobodno dat pristanak muškarca i žene pred državnim organom**, dok **Porodični zakon** iz 2005. godine posebno proklamuje zaštitu porodice i pravo svakog lica na poštovanje njegovog porodičnog života.¹⁵¹ Zakon dalje u članu 3. stav 1. kaže da je **brak zakonom uređena zajednica života žene**

148 Rešenje 03/9-26-1108/10, doneto na sednici 20. decembra 2010. godine.

149 Rešenje AŽ-01/11 doneto na sednici 16. februara 2011. godine

150 Videti: Preporuka Komiteta ministara br. R (97) 22 o Smernicama za primenu koncepta sigurne treće zemlje, 1997.

151 „Službeni glasnik RS“, br. 18/05, 72/11.

i muškarca. Zakon sa bračnom zajednicom izjednačava vanbračnu zajednicu koju definiše kao trajniju zajednicu života žene i muškarca i navodi ko se za potrebe ovog zakona smatra članom porodice.¹⁵² Međutim, **Zakon o azilu** daje restriktivniju definiciju članova porodice i navodi da se pod njima podrazumevaju: maloletna deca, usvojenici, odnosno pastorci koji nisu u braku, supružnici ako je brak zaključen pre dolaska u Republiku Srbiju, kao i roditelji i usvojitelji koji su po zakonu dužni da izdržavaju lice koje je u pitanju. Izuzetno, svojstvo člana porodice priznaće se i drugim licima, kada će se posebno uzeti u obzir da li su ona bila izdržavana od strane lica kome je odobreno utočište ili supsidijarna zaštita.

Evropska konvencija o ljudskim pravima garantuje pravo na poštovanje porodičnog života. Po jurisprudencijskoj Evropskog suda, pravo na porodični život znači pravo članova porodice na zajednički život i na razvijanje međusobnih odnosa. Kako je to Evropski sud ponudio više puta, uživanje u uzajamnom društvu između roditelja i dece predstavlja osnovni element porodičnog života.¹⁵³ Međutim, to ne znači da je zajednički život neophodan uslov postojanja porodičnog života, jer on može postojati i među članovima porodice koji žive odvojeno. Dakle, Sud uzima „porodicu“ za autonoman pojam, nezavisan od definicije koju pruža domaće pravo država ugovornica Evropske konvencije. Evropski sud smatra da porodični život čine bračni drugovi i njihova maloletna deca, uključujući i vanbračnu i usvojenu decu. Zaštita se pruža i nevenčanom paru koji živi zajedno i njihovoj maloletnoj deci. Odnosi između braće i sestara takođe su uključeni u zaštitu člana 8. Evropske konvencije, a porodični odnosi mogu postojati i između bake i deke i unuka, pa čak izuzetno i između strica i nećaka. Ipak, u načelu se daje prednost „vertikalnim porodičnim odnosima“ (maloletna deca, roditelji, dede i babe), u odnosu na „horizontalne porodične odnose“ (braća i sestre, tetke, stričevi i sestrići ili bratanci). U velikom broju slučajeva, o kojima je Evropski sud odlučivao u odnosu na član 8. Evropske konvencije, postavilo se pitanje da li bi deportacija lica sa teritorije države ugovornice predstavljala kršenje prava na porodični život. Imajući u vidu da svaka država ima pravo da kontroliše svoje granice i da slobodno sprovodi imigracionu politiku, član 8. Evropske konvencije ne nameće opštu obavezu državama da poštuju izbor bračnih partnera u pogledu države u kojoj je brak zaključen, niti ponovno porodično okupljanje na teritoriji pod svojom jurisdikcijom.¹⁵⁴

PRIMERI

U slučaju *Gul protiv Švajcarske*, podnositelj predstavke napustio je Tursku i zatražio azil u Švajcarskoj.¹⁵⁴ Posle kraćeg vremena, njemu se pridružila supruga koja je u Švajcarsku došla prvenstveno zbog odgovarajućeg medicinskog tretmana, koji joj je bio nedostupan u Turskoj. Iako je licu odbijen azil, njemu i supruzi dozvoljen je boravak iz humanitarnih razloga. U međuvremenu, njihov šestogodišnji sin odbijen je u namjeri da se pridruži roditeljima, što je tumačeno kao kršenje člana 8. Evropske konvencije. Evropski sud je, međutim, naglasio da se odlaskom u Švajcarsku gospodin Gul dobrovoljno odvojio od sina i da ga ništa ne sprečava da se u bilo kom trenutku vrati u Tursku i ponovo upostavi svoj porodični život.

152 Pod članovima porodice smatraju se: supružnici ili bivši supružnici; deca, roditelji i ostali krvni srodnici, te lica u tazbinskom ili adoptivnom srodstvu, odnosno lica koja vezuje hraniteljstvo; lica koja žive ili su živela u istom porodičnom domaćinstvu; vanbračni partneri ili bivši vanbračni partneri; i lica koja su međusobno bila ili su još u emotivnoj ili seksualnoj vezi, odnosno koja imaju zajedničko dete ili je dete na putu da bude rođeno, iako nikada nisu živela u istom porodičnom domaćinstvu.

153 *W. v. the United Kingdom*, predstavka br. 9749/82, 1987, par. 59; *Margaret and Roger Anderson v. Sweden*, predstavka br. 12963/87, 1992, par. 72.

154 *Gül v. Switzerland*, predstavka br. 23218/94, 1996.

S druge strane, u slučaju *Radovanović protiv Austrije*, podnositelj predstavke rođen je u Austriji, ali je do desete godine živeo s babom i dedom u Srbiji, dok su njegovi roditelji nastavili da žive u Austriji.¹⁵⁵ Nakon smrti babe i dede on se pridružio roditeljima u Austriji, gde je završio srednju školu i stekao stručno obrazovanje. U međuvremenu, osuđen je za tešku krađu, zbog čega mu je izrečena mera zabrane boravka u Austriji na neodređeno vreme. Ispitujući činjenice ovog slučaja, Evropski sud je uzeo u obzir da je Radovanović učinio zločin kao maloletnik, da pre toga nije imao nikakav krivični dosije, pa da tako njegovo ponašanje nije dovelo do stvaranja ozbiljne opasnosti za javni red i mir, čime bi se opravdala ovako neodređena mera. Takođe, Sud je uzeo u obzir da je lice rođeno u Austriji, gde mu i dalje legalno žive roditelji, dok posle smrti babe i dede nema bliže rođake u Srbiji. Stoga, ovo lice ima jače porodične i socijalne veze u Austriji nego u Srbiji, pa je izricanje mere zabrane boravka neodređenog trajanja svakako dovelo do povrede člana 8. Evropske konvencije.

U Republici Srbiji, **Zakon o azilu** u članu 9. stav 2. predviđa da lica kojima je odobren azil imaju pravo na spajanje porodice, u skladu sa zakonom. Član 48. Zakona propisuje da pravo na spajanje sa članovima porodice ima lice kome je priznato pravo na utočište u Republici Srbiji. Pravo na utočište članovima porodice koji se nalaze van teritorije Republike Srbije priznaje Odsek za azil na zahtev lica kome je odobren azil, ukoliko ne postoje zakonom propisani razlozi za uskraćivanje ovog statusa. Lice kome je odobrena supsidijarna zaštita, ima pravo na spajanje porodice u skladu sa propisima kojima je uređeno kretanje i boravak stranaca, na osnovu člana 49. Zakona. Izuzetno, nadležni organ može u opravdanim slučajevima dozvoliti spajanje porodice i dodeliti privremenu zaštitu i članovima porodice lica koje uživa privremenu zaštitu u Republici Srbiji.¹⁵⁵

Takođe, **Zakon o strancima** propisuje da se privremeni boravak može odobriti licu radi spajanja porodice. U tom slučaju, zahtev podnosi stranac – član uže porodice državljanina Republike Srbije ili stranca kome je odobren stalni ili privremeni boravak. Užom porodicom, u smislu Zakona o strancima, smatraju se: supružnici, njihova maloletna deca rođena u braku ili van braka, maloletna usvojena deca ili maloletna pastorčad. Izuzetno, članom uže porodice može se smatrati i drugi rođak, ako postoji naročito važni lični ili humanitarni razlozi za spajanje porodice u Republici Srbiji. **Pravilnik o ispunjenosti uslova za odobravanje privremenog boravka stranca radi spajanja porodice** definiše da drugi rođak može biti rođak po pravoj liniji koji je u direktnoj vezi sa davaocem garancije, odnosno njegovim supružnikom, koji zavisi od njih i nema adekvatnu porodičnu brigu u zemlji porekla ili odraslo dete davaoca garancije ili njegovog supružnika koje nije u braku, a koje nije u stanju da podmiruje svoje potrebe zbog svog zdravstvenog stanja. Ovaj Pravilnik predviđa da se uz zahtev prilažu dokazi kojima se potvrđuje srodstvo, odnosno svojstvo člana uže porodice. **Ova vrsta privremenog boravka može se produžiti na vreme do tri godine, ili do ispunjenja uslova za izdavanje odobrenja za stalno nastanjenje.**

2.4. Zaštita dece i maloletnika

Već je rečeno da Ustav Republike Srbije u članu 66. garantuje posebnu zaštitu porodici i deci. Međutim, Ustav Republike Srbije, po prvi put, izričito garantuje i prava deteta i to tako što član 64. proklamuje da **deca uživaju ljudska prava koja su primerena njihovom**

155 *Radovanović v. Austria*, predstavka br. 42703/98, 2004.

uzrastu i duševnoj zrelosti. Svakom detetu se garantuje pravo na lično ime, upis u matičnu knjigu rođenih, pravo da sazna poreklo i da očuva svoj identitet. Deca su zaštićena od psihičkog, fizičkog, ekonomskog i svakog drugog iskorišćavanja ili zloupotrebe.

U 2010. maloletna lica činila su 5,8% od ukupnog broja emigranata u Republici Srbiji.¹⁵⁶ Pri tom treba naglasiti da je mali broj maloletnika među stalno nastanjениm strancima (svega 2,7%).¹⁵⁷ Značajan je i podatak da je 2010. oko četvrtina zahteva za azil (22,1%) podneta za maloletna lica, dok je istovremeno vraćeno 14,6% maloletnih povratnika (od ukupno 4.434 povratnika).¹⁵⁸ Tako je sada i pitanje zaštite dece i maloletnika u Republici Srbiji sve aktuelnije.

Najvažniji katalog dečjih prava sadržan je u **Konvenciji UN o pravima deteta**, koji je Republika Srbija prihvatile 4. oktobra 2001. godine.¹⁵⁹ Ova Konvencija predstavlja katalog ljudskih prava koja se priznaju osobama mlađim od osamnaest godina. Konvencija obavezuje države da **poštuju i obezbeđuju prava svakom detetu koje se nađe pod njihovom jurisdikcijom bez ikakve diskriminacije i bez obzira na rasu, boju kože, pol, jezik, veroispovest, političko ili drugo ubeđenje, nacionalno, etničko ili socijalno poreklo, imovno stanje i druge osnove**. Države su u obavezi da detetu obezbede takvu zaštitu i brigu koja je neophodna za dobrobit dece. Konvencija predviđa sledeća prava: ostvarenje najveće moguće mere zdravlja i zdravstvene preventivne i medicinske brige, pravo na besplatno osnovno obrazovanje, pravo na odmor, slobodno vreme, igru i učešće u kulturnim i umetničkim manifestacijama, pravo na informisanje, slobodno iskazivanje svog mišljenja i pravo da bude saslušano, pravo deteta da živi sa svojim roditeljima i da ima kontakt sa oba roditelja ako oni žive razdvojeno. Deca sa invaliditetom imaju pravo na posebnu podršku i unapređenje, kao i na aktivno učešće u društvenom životu. Države ugovornice preuzele su obavezu da preduzimaju sve odgovarajuće zakonske, administrativne, socijalne i obrazovne mere radi zaštite deteta od svih oblika fizičkog ili mentalnog nasilja, povreda ili zloupotrebe, zanemarivanja ili nemarnog odnosa, maltretiranja ili eksploracije, uključujući i seksualnu zloupotrebu. Između ostalog, Konvencija u članu 22. izričito predviđa da će države preduzeti adekvatne mere kako bi se detetu koje traži izbeglički status ili koje se smatra izbeglicom prema važećem međunarodnom pravu ili nacionalnim zakonom i postupkom, obezbedilo da dobije odgovarajuću zaštitu i humanitarnu pomoć radi ostvarenja prava iz Konvencije, bez obzira na to da li je lice u pratnji roditelja ili neke druge osobe, ili je bez pratnje. Ukoliko je dete bez pratnje, države su u obavezi da obezbede saradnju sa međunarodnim i nevladinim organizacijama koje sarađuju sa UN kako bi zaštitile dete, pomogle mu da pronađe roditelje i druge članove porodice, i kako bi doobile informacije koje su neophodne za njihovo ponovno sjedinjenje. Ako oni ne mogu biti pronađeni, dete će uživati istu zaštitu kao i svako drugo dete koje je stalno ili privremeno lišeno porodične sredine iz bilo kog razloga.

U Republici Srbiji ne postoji sveobuhvatan Zakon o deci, čija je priprema u toku, već se oko osamdeset različitih zakona direktno ili indirektno odnose i na decu. Okvir za prava deteta čini svakako Porodični zakon, a po svojoj važnosti izdvajaju se i Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, kao i Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i

156 Migracioni profil, str. 13.

157 *Isto*, str. 19.

158 *Isto*, str. 42, 43.

159 „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori“, br. 15/90 i „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 2/97.

krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica. **Zakon o azilu** u članu 15. propisuje načelo posebne brige o tražiocima azila s posebnim potrebama, među kojima su i maloletnici. Zakon poznaje kategoriju maloletnika bez pratnje, pod kojim se podrazumeva stranac koji nije navršio osamnaest godina i koji prilikom ulaska u Republiku Srbiju nema, ili je nakon ulaska u nju ostao bez pratnje roditelja ili staratelja. Član 16. propisuje da će maloletniku bez pratnje organ starateljstva, pre podnošenja zahteva za azil, odrediti staratelja, u skladu sa zakonom. Staratelj mora da prisustvuje saslušanju maloletnika bez pratnje.

PRIMER

Prihvati maloletnih tražilaca azila u Republici Srbiji od aprila 2009. godine vrši se u Centru za smeštaj maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja ili staratelja, što predstavlja radnu jedinicu u okviru Zavoda za vaspitanje dece i omladine Beograd (Dom „Vasa Stajić“).¹⁶⁰ Centar je predviđen za najviše dvanaest maloletnih osoba. Prvo maloletno lice primljeno je 8. aprila 2009, a do 1. aprila 2011. godine u Centru je boravilo 174 maloletnika. Važno je napomenuti da se smeštaj u Centru formalno obezbeđuje samo za strana maloletna lica muškog pola uzrasta od sedam do osamnaest godina, usled nepostojanja posebnog odeljenja za strana maloletna lica ženskog pola. Do sada je u Centru boravila samo jedna ženska osoba, koja je noću boravila u prostorijama Prihvatske stanice. Trenutno se radi na adaptaciji Zavoda za vaspitanje dece i omladine u Nišu, koji će isto imati radnu jedinicu za smeštaj maloletnih stranih lica, ali će kapacitet ovog objekta biti samo deset smeštajnih mesta.

Iako su smeštajni kapaciteti mali, do danas je evidentirano 5.212 noćenje u Centru. Ovaj podatak govori o alarmantnom stanju u pogledu prihvata maloletnih tražilaca azila i neophodnosti hitnog povećanja kapaciteta, posebno za maloletnike.¹⁶¹

Komitet za prava deteta, koji nadzire implementaciju preuzetih obaveza od strane država ugovornica, u svom Šestom opštem komentarju bavio se pitanjem tretmana dece koja su bez pratnje i koja se nalaze izvan granica sopstvene zemlje. Postoje brojni razlozi zbog kojih dete može biti bez pratnje: progon deteta ili njegovih roditelja, međunarodni sukob ili građanski rat, trgovina decom u različitim formama, uključujući i prodaju od strane roditelja, kao i traženje boljih ekonomskih uslova za život. Komitet je doneo ovaj opšti komentar jer je razmatrajući izveštaje država došao do zaključka da kod dece bez pratnje postoji veliki rizik od zlostavljanja i rđavog postupanja. Ovakva deca su često izložena prinudnom radu, diskriminaciji ili rodno zasnovanom nasilju, i imaju ograničen pristup hrani, smeštaju, zdravstvenim službama i obrazovanju. Ona često nemaju ni odgovarajuću dokumentaciju, što dodatno otežava njihov položaj. U velikom broju država njima se rutinski ne dozvoljava da pređu granicu ili se zadržavaju na granici, a u nekim situacijama im se onemogućava pristup proceduri za dobijanje azila. Kada im se i dozvoli, uobičajeno se dešava da im se odobrava samo privremeni status, koji gotovo obavezno prestaje kad napune osamnaest godina.

160 Centar je osnovan Odlukom o mreži ustanova socijalne zaštite Vlade Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 51/08).

161 Podaci preuzeti iz: Miroslava Jelačić, Mirjana Zorić, Rastko Brajković, Marko Savković, *Maloletni tražioci azila u Srbiji: na ivici dostojanstva*, Grupa 484, Beograd, 2011, str. 4–5.

Komitet za prava deteta u ovom komentaru navodi sledeće principe kojih države moraju da se pridržavaju:

- obaveze država koje proističu iz Konvencije o pravima deteta odnose se na svako dete koje se nalazi na teritoriji države i na svu decu koja se nalaze pod njenom jurisdikcijom i moraju se primenjivati bez ikakve diskriminacije;
- obaveze se odnose na sve organe vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske);
- sve obaveze iz Konvencije moraju biti unete u domaće zakone;
- u postupku se mora voditi računa o najboljem interesu svakog deteta;
- ova deca uživaju pravo na život, opstanak i razvoj;
- ova deca imaju pravo da slobodno izraze svoj stav;
- dete ne sme biti proterano u zemlju u kojoj mu preti opasnost od mučenja ili bilo kog drugog oblika zlostavljanja;
- države moraju obezbediti poverljivost informacija dobijenih u odnosu na ovo dete;
- dete mora biti što pre registrovano i mora se bez odlaganja proceniti u kakvom je stanju i u kojim je okolnostima došlo na teritoriju zemlje, odnosno proceniti koje potrebe ima;
- mora mu se obezbediti zakonski zastupnik i staratelj;
- moraju mu se obezbediti adekvatna briga i smeštaj, pristup obrazovanju, pravo na odgovarajući životni standard, pristup zdravstvenim službama;
- dete se mora zaštитiti od trgovine ljudima i seksualne i druge eksploracije, nasilja i zlostavljanja; i
- dete se mora zaštитiti od pritvaranja, a ukoliko do toga dođe mora dobiti odgovarajući tretman.

Kod pristupa proceduri za dobijanje azila, Komitet usvaja nekoliko principa kojih se države moraju pridržavati. Prvo, svakom detetu se mora omogućiti pristup proceduri, uz poštovanje određenih garancija. Tako dete mora biti u prisustvu odrasle osobe koja je upoznata sa njegovom situacijom i kompetentna da zastupa njegove interese. Ukoliko je to neophodno, detetu će biti obezbeđeno besplatno zastupanje. Ovaj slučaj ima prioritet, a odluka mora biti doneta brzo i pravično. Postupak mora da sprovodi kvalifikovana osoba uz prisustvo prevodioca kada je to potrebno. Dete mora imati pravo na žalbu. Službenici koji sprovode postupak moraju biti obučeni u oblasti međunarodnog prava i moraju imati senzitivnost za detetov uzrast, kulturnu različitost i pol. Ukoliko dete dobije neku komplementarnu zaštitu, kao što je to slučaj sa supsidijarnom zaštitom, ono i dalje uživa sva prava koja proističu iz Konvencije o pravima deteta i nacionalnih zakona. Dete neće biti vraćeno u zemlju u kojoj mu preti opasnost od mučenja. U principu, ono će biti vraćeno u zemlju porekla samo ako je to u njegovom najboljem interesu, ceneći sledeće uslove:

- bezbednost i socio-ekonomiske uslove koji očekuju dete po povratku;
- dostupnost ustanova za negu i brigu;
- mišljenje deteta;
- stepen integracije koje je dete ostvarilo u zemlji i vreme odsustvovanja iz države porekla;

- pravo deteta da očuva identitet, uključujući i državljanstvo, ime i porodične odnose; i
- poželjnost u kontinuitetu detetovog odgoja i njegovog etničkog, kulturnog i jezičkog porekla.

Ukoliko se proceni da povratak deteta nije u njegovom najboljem interesu, država mora da preduzme mere radi ostvarenja detetove integracije. U ovom slučaju, dete mora dobiti rezidencijalni status i uživati sva prava iz Konvencije o pravima deteta. Kada se donese odluka o ostanku deteta, vlasti moraju da izvrše procenu njegove situacije i odrede odgovarajuće aranžmane s lokalnom zajednicom, i da preduzmu druge neophodne mere kako bi se dete integrisalo. U svakom slučaju, institucionalno zbrinjavanje deteta mora biti krajnja mera. Detetu se naročito moraju obezbediti pravo na obrazovanje, trening, zaposlenje i zdravstvenu zaštitu, ali i preduzeti posebne mere, kao što je organizovanje kurseva jezika.

2.5. Zaštita žena od nasilja u porodici

Loša ekonomска situacija, neobrazovanost i stanje tenzije uvek dovode do većeg stepena nasilja u društvu. Ono se u najvećoj meri reflektuje kao nasilje u porodici jer se tu najteže otkriva i sankcioniše, kao i zbog bliskosti partnera koji dugo ima razumevanja i opravdanja za ovaj vid nasilja. Cilj porodičnog nasilja je kontrola nad članovima porodice koji imaju manje moći i ekonomski su zavisni od nasilnika. Ovo posebno važi za žene migrantkinje, koje su u najvećem broju slučajeva ekonomski zavisne i često nisu zaposlene, već obavljaju kućne poslove.

Prema brojnim istraživanjima, žene u Srbiji izložene su u velikoj meri nasilju od strane supružnika ili bivših supružnika, a ovaj vid nasilja karakteriše se trajnošću, širokom rasprostranjenosću, prisustvom društvenih stereotipa koji okrivljuju žrtvu i odsustvom odgovornosti učinioca i institucija usled njihove neefikasnosti u otkrivanju ove pojave.¹⁶² Međutim, u Srbiji nedostaje jedinstvena baza podataka koju bi vodili MUP, zdravstvene ustanove i centri za socijalni rad o slučajevima nasilja, i ovu bazu neophodno je uspostaviti što pre.

Konvencija UN o eliminaciji svih oblika diskriminacije prema ženama koju je Republika Srbija prihvatile 12. marta 2001. godine, u članu 5. traži od država da **preduzmu sve adekvatne mere kako bi izmenile društvene i kulturne običaje u pogledu ponašanja muškaraca i žena da bi se eliminisale predrasude, kao i uobičajena i svaka druga praksa zasnovana na shvatanju o inferiornosti ili superiornosti jednog ili drugog pola ili tradicionalnoj ulozi muškaraca i žena.**¹⁶³ Konvencija u članu 1. ističe da diskriminacija žena obuhvata i nasilje zasnovano na polnoj različitosti, odnosno nasilje koje je usmereno protiv žene samo zato što je žena, ili neproporcionalno pogađa žene.

Komitet protiv diskriminacije žena, nadzorno telo osnovano ovom Konvencijom, donelo je Opštu preporuku br. 19 u kojoj traži od država da **otklone tradicionalne uloge žena i stereotipne uloge koje dovode do rasprostranjenih praksi nasilja ili prinude, kao što je porodično nasilje i zlostavljanje**. Komitet se osvrnuo i na član 1. Konvencije u kojem se pod diskriminacijom smatra i rodno zasnovano nasilje. Ovo nasilje odnosi se na svaki

162 Videti: Zaštitnik građana, Poseban izveštaj o situaciji porodičnog nasilja nad ženama, Beograd, jun 2011. godine.

163 „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori“, br. 11/1981.

postupak kojim se nanosi šteta ili patnja fizičke, mentalne ili seksualne prirode, i druge oblike ograničavanja slobode. Država mora preduzeti sve mere kako bi ove pojave suzbila, a učinioce adekvatno kaznila. Pitanje predrasuda je veoma važno, naročito prema izrazito diskriminisanim grupama, kao što su to Romi u Srbiji. Istraživanje Romskog ženskog centra „Bibija“ iz 2010. godine pokazalo je da su sve učesnice u istraživanju (njih sto pedeset koje pretežno žive u četiri neformalna romska naselja na teritoriji Beograda i Kruševca) izložene nekom obliku nasilja u porodici: fizičkom, psihičkom, ekonomskom i seksualnom, čiji su svedoci često deca. Ove predrasude utiču na nepreduzimanje adekvatnih radnji, pa je tako dokumentovan veliki broj slučajeva diskriminacije prema Romkinjama koje su žrtve porodičnog nasilja, od strane službenika organa i službi nadležnih za njihovu zaštitu. Problem nerazumevanja i neadekvatnog odgovora na porodično nasilje prema ženama koje dolaze iz različitih migrantskih grupa, zabeležen je i u drugim zemljama.

PRIMER

U slučaju *Fatma Yildirim protiv Austrije* iz 2005. godine, predstavku su podnela, u ime preminule Fatme, tri srodnika koje je zastupao Bečki intervencijski centar protiv nasilja u porodici i Udrženje za pristup pravdi za žene.¹⁶⁴ Ona je bila turska državljanica nastanjena u Austriji, udata za turskog državljanina sa kojim je dobila troje dece. Fatma je želela da se razvede, ali je njen suprug od jula 2003. godine pretio da će ubiti i nju i decu ako to učini. Avgusta 2003. preselila se kod najstarije čerke sa najmlađom, tada petogodišnjom čerkom. Posle dva dana vratila se da pokupi svoje stvari, misleći da je suprug na poslu, ali ga je zatekla u kući i jedva izbegla teže maltretiranje. Prijavila je policiji nasilje i pretnje telefonom. Policija je izdala zabranu prilaska stanu i obavestila relevantne službe o maltretiranju. Obavešten je i javni tužilac koji je odlučio da ne reaguje. Posle dva dana, njen muž se pojavio na njenom radnom mestu i nastavio da je maltretira. Policija je intervenisala, ali nije napisala izveštaj o ovom događaju. Maltretiranje se i dalje nastavilo, ali tužilac i dalje nije reagovao, pa je nasilnik ostao na slobodi. Fatma je u međuvremenu podnela zahtev za razvod, a nekoliko dana kasnije muž ju je napao na ulici nožem, i od zadobijenih povreda je preminula. Suprug je uhapšen posle nekoliko dana, pri pokušaju da uđe u Bugarsku. Njemu je suđeno i dobio je kaznu doživotnog zatvora. Podnosioci predstavke tvrdili su da je krivični sistem Austrije nepovoljniji za žene jer se u slučajevima nasilja u porodici u manjem broju krivci gone ili adekvatno kažnjavaju. Nedostatak relevantnih podataka o ovim situacijama takođe pokazuje i odsustvo ozbiljnosti kada je reč o nasilju nad ženama.

Komitet protiv diskriminacije žena zaključio je da je Austrija uspostavila sveobuhvatan model protiv nasilja u porodici koji se odnosi na relevantno zakonodavstvo, krivične i građanske postupke, podizanje nivoa svesti, obrazovanje i trening, sigurne kuće, savetovanje žrtava i rad sa nasilnicima. Međutim, da bi žena koja je žrtva nasilja uživala praktičnu realizaciju principa jednakosti i svoja osnovna prava, politička volja mora biti podržana od strane državnih aktera. Komitet je preporučio Austriji da poboljša implementaciju i nadzor nad Federalnim zakonom za zaštitu protiv nasilja u porodici i relevantnim krivičnim pravom; da na odgovarajući i blagovremen način goni učinioce, između ostalog i da bi se videlo da društvo osuđuje nasilje; da se obezbedi koordinacija između svih relevantnih službi; kao i da se ojačaju trening programi za sudije, pravnike i ostale službenike. Komitet je zaključio da iste mere moraju da se primenjuju na sve osobe koje se nađu na teritoriji Austrije, uključujući i žene migrante.

Porodični zakon iz 2005. godine prvi put u članu 198. uvodi razne oblike zaštite od porodičnog nasilja. Ovaj član usmeren je protiv člana porodice koji vrši nasilje i u toj

164 *Fatma Yildirim v. Austria*, komunikacija br. 6/2005, 2007.

situaciji, sud može odrediti jednu ili više mera zaštite od nasilja u porodici, čiji bi cilj bio da privremeno zabrane ili ograniče održavanje ličnih odnosa sa drugim članom porodice (član 198. stav 1).

Mere koje sud može odrediti u ovoj situaciji su:

1. izdavanje naloga za iseljenje iz porodičnog stana ili kuće, bez obzira na pravo svojine odnosno zakupa nepokretnosti;
2. izdavanje naloga za useljenje u porodični stan ili kuću, bez obzira na pravo svojine odnosno zakupa nepokretnosti;
3. zabrana približavanja članu porodice na određenoj udaljenosti;
4. zabrana pristupa u prostor oko mesta stanovanja ili mesta rada člana porodice; i
5. zabrana daljeg uznenimiravanja člana porodice.

Mere koje se izriču mogu trajati najduže godinu dana, a mogu prestati i pre isteka roka ukoliko prestanu da postoje razlozi zbog kojih je mera izrečena. Međutim, ako i dalje postoje razlozi zbog kojih je mera određena, one se mogu produžavati sve dok ne prestanu da postoje ti razlozi. Ukoliko je učinilac pritvoren ili je lišen slobode u vezi sa krivičnim delom, odnosno prekršajem, vreme lišenja slobode biće uračunato u vreme trajanja mere nasilja u porodici.

Krivični zakonik određuje krivično delo nasilja u porodici kao **deło koje može izvršiti svako ko primenom nasilja, pretnjom da će napasti život ili telo, drskim ili bezobzirnim ponašanjem ugrožava spokojstvo, telesni integritet ili duševno stanje člana svoje porodice**. Za razliku od Porodičnog zakona, Krivični zakonik daje užu definiciju članova porodice, pod kojima podrazumeva: supružnike, njihovu decu, pretke supružnika u pravoj liniji krvnog srodstva, vanbračne partnere i njihovu decu, usvojioca i usvojenika, braću i sestre, njihove supružnike i decu, bivše supružnike i njihovu decu i roditelje bivših supružnika, ukoliko žive u zajedničkom domaćinstvu. Dakle, Krivični zakonik ne poznaje pod članom porodice lica koja imaju zajedničko dete ili je dete na putu da bude rođeno, a nisu živela u istom porodičnom domaćinstvu.

Međutim, odredbe ova dva zakona ne znače mnogo ukoliko policija, sudovi, tužilaštva, centri za socijalni rad i zdravstvene ustanove ne dobiju jasna i precizna uputstva o načinu postupanja u slučajevima porodičnog nasilja i ukoliko ne prođu kroz razne treninge. Ova obuka trebalo bi da im omogući da bolje razumeju situaciju kroz koju prolazi žrtva i okolnosti koje su dovele do toga da trpi nasilje, kao i da adekvatno odgovore na nasilje. Država bi trebalo da sprovede opsežna istraživanja o porodičnom nasilju, a koja bi morala da imaju poseban segment istraživanja o zastupljenosti nasilja prema ženama migrantkinjama.

2.6. Obezbeđenje ljudskih prava prilikom deportacije

Svako lice koje nezakonito boravi na teritoriji Republike Srbije, ili mu je prestao zakonski osnov, mora u najkraćem mogućem roku da napusti zemlju. **Nezakonit boravak jeste boravak lica bez vize, odobrenja boravka ili drugog zakonskog osnova**. Lice ima mogućnost da samo napusti teritoriju Republike Srbije odmah ili u roku koji mu je odredio nadležni organ rešenjem. Rok zavisi od procene nadležnog organa u kojem vremenskom periodu stranac može da napusti teritoriju Republike Srbije, ali u svakom slučaju taj rok ne može biti duži od trideset dana od dana donošenja rešenja. Strancu se može nare-

diti i mesto prelaska državne granice uz obavezu da se prijavi policijskom službeniku na tom graničnom prelazu. Smatra se da je stranac napustio zemlju onda kada uđe u drugu državu u kojoj ima odobren ulazak. Rešenje iz člana 43. stav 2. **Zakona o strancima** je problematično jer žalba protiv ovog rešenja ne odlaže njegovo izvršenje, dakle, nema suspenzivno dejstvo.

Ukoliko lice iz opravdanih razloga nije napustilo zemlju, nadležni organ mu može odrediti novi rok za napuštanje zemlje. Međutim, ukoliko stranac ne želi dobrovoljno da napusti zemlju i to ne učini u roku koji mu je ostavljen, on će biti prinudno udaljen iz zemlje. Već je bilo reči o tome da Zakon o strancima propisuje kada će lice biti deportovano i kada i koliko dugo može biti upućen u Prihvatališe za strance, kao i kada mu može biti izrečena mera obaveznog boravka u određenom mestu.

Zakon o strancima ne reguliše jasno proceduru prinudnog udaljenja stranca, a i takva mera retko se izvršava u praksi. Ipak, ovo pitanje trebalo bi jasno regulisati i propisati način na koji se prinudno udaljene stranca vrši, poštujući njegova ljudska prava. Evropski komitet za sprečavanje mučenja (u daljem tekstu: Evropski komitet) bavio se ovim pitanjem i utvrdio neke standarde koje države moraju poštovati kod deportacije stranaca. Prvo, ukoliko se lica prinudno zadržavaju, moraju boraviti u prostoriji koja ispunjava sve standarde u vezi sa opremljenošću prostorije i postojanjem dnevnog svetla, grejanja i minimalnog prostora po osobi. Evropski komitet smatra da odvođenje stranca u zatvor nije prihvatljivo jer ovo nije odgovarajuće mesto, imajući u vidu da stranac nije optužen niti osuđen za krivično delo. U ovoj situaciji, lice je lišeno slobode, pa mu pripadaju sva prava kao i drugim osobama koje su lišene slobode, pre svih pravo na informaciju na jeziku koji razume o razlozima za lišenje slobode i mestu na kojem se nalazi, kao i o procedurama koje mu stoje na raspolaganju; ima pravo da pozove blisku osobu i informiše je gde se nalazi, pravo na advokata i pravo na pregled lekara. Ono ima pravo na konzularnu pomoć koja mu se mora obezbediti, ukoliko to samo želi. Ova obaveza proizlazi i iz **Bečke konvencije o konzularnim odnosima** iz 1963. godine, koja u članu 36. propisuje da će nadležni organ države bez odlaganja obavestiti konzularnog predstavnika države čiji je državljanin lišen slobode i to na njegov zahtev, kao i da će ga podučiti o ovom pravu.¹⁶⁵ Konzularni predstavnik ima pravo da ga poseti, komunicira sa njim i pruži mu pravnu pomoć.

Mera lišenja slobode mora trajati najkraće moguće i država je dužna da dokumentuje svaku radnju preduzetu u vezi sa ovim licem. Ukoliko su slobode lišeni članovi porodice, država treba sve da učini da ih ne razdvoji. Osobe moraju biti upoznate sa kućnim redom, kao i sa razlozima za preduzimanje disciplinskih sankcija, a moraju imati i obezbeđenu žalbu nezavisnom telu na ovaku odluku.

Evropski komitet je dobio uznemirujuće podatke u nekoliko evropskih zemalja o upotrebi prinudnih sredstava prilikom udaljenja stranca, posebno u formi batinjanja i upotrebe sredstava za smirenje protivno volji stranca. Komitet insistira da svaka upotreba lekova mora biti dozvoljena od strane zdravstvenog radnika i doneta u skladu sa medicinskom etikom. Iako je teško udaljiti stranca koji ne želi da napusti teritoriju te zemlje, službenici koji sprovode meru udaljenja mogu da koriste silu samo kada je to razumno neophodno prema datoј situaciji.

Evropski komitet je u svom Trinaestom izveštaju iz 2003. godine usvojio pravila u vezi sa udaljenjem stranca avionom.¹⁶⁶ Evropski komitet naročito se bavio pitanjem uzro-

165 „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori“, br. 2/1983, ispravka br. 2/64.

166 CPT, 13th General Report on the CPT's Activities, Strasbourg, 10 September 2003.

ka smrti deportovane osobe, obimom korišćenih sredstava prinude, kao i navodima o zlostavljanju u velikom broju slučajeva prisilnog napuštanja teritorije avionom. Evropski komitet se bavio i pitanjem pripreme za povratak stranca u zemlju porekla, merama koje se preduzimaju radi selekcije i obuke pravnje osoblja, unutrašnjim i spoljašnjim sistemima za praćenje ponašanja osoblja koje sprovodi deportaciju, merama koje su preduzete nakon neuspešnog pokušaja deportacije, i sl. Evropski komitet je došao do zaključka da se prilikom deportacije avionom često beleže slučajevi nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja, kao što je na primer upotreba pelena tokom leta kako lice ne bi koristilo toalet. Svaki fizički napad kao oblik ubedljivanja da se lice ukrcu u avion ili kazni što nije uradilo ono što mu je naloženo u potpunosti je neprihvatljiv. Evropski komitet zabranjuje sve tehnike koje mogu dovesti do gušenja ili sabijanja grudnog koša, kao što je stavljanje lepljive trake preko nosa ili usta, stavljanje jastuka na lice, guranje glave pod naslon sedišta i sl. Upotreba lisica dozvoljena je samo kada je to striktno neophodno i samo dok traju razlozi za njihovo korišćenje. Ovo telo je i protiv korišćenja maski tokom deportacije, jer usled njihovog nošenja otežava se utvrđivanje činjenice ko je odgovoran u slučaju navoda o zlostavljanju.

Lice koje je predmet neuspeli deportacije mora da se podvrgne lekarskom pregledu radi provere njegovog zdravstvenog stanja i kako bi se otklanila sumnja u neregularnost postupka i odgovornost službenika. Pre deportacije, neophodno je da se stranac informiše na vreme da mora da napusti teritoriju zemlje i u kom roku, kako bi imao vremena da organizuje svoj povratak i kako ne bi došao u stanje anksioznosti zbog neizvesnosti o trenutku sprovođenja deportacije. Poželjno je zato da država angažuje psihologe i sociologe koji strance mogu adekvatno da pripreme za deportaciju, i to u vidu stalnog dijaloga, ostvarenja kontakta s porodicom u zemlji destinacije i sl. Naročito je važno da se deportacija brižljivo dokumentuje, posebno ukoliko je došlo do nekog incidenta i ako je operacija obustavljena. Konačno, pored interne evaluacije, neophodno je da postoji eksterna evaluacija, u vidu sudova i međunarodnih tela, koji će vršiti monitoring nad prinudnom deportacijom kako bi se zaštitila prava deportovanih lica.

PRIMER

Komitet je poslednji put boravio u Srbiji februara 2011. godine, ali još nije objavio izveštaj sa nalazima o stanju u Srbiji u vezi sa mučenjem i drugim oblicima zlostavljanja osoba lišenih slobode. Tokom prethodne posete 2007, Evropski komitet razgovarao je sa značajnim brojem pritvorenika stranih državljana koji su se žalili da im tokom ispitivanja u policiji nije obezbeđen prevodilac i da su im dati na potpis dokumenti čiji sadržaj nisu razumeli jer su na srpskom jeziku. Zato je Evropski komitet zatražio od Republike Srbije da bez odlaganja obezbedi prevodioca svim strancima lišenim slobode i da od njih ne traži da potpisuju dokumente sa čijim sadržajem nisu upoznati.¹⁶⁷

3. POSTUPANJE PREMA MIGRANTIMA NA LOKALNOM NIVOU

Pored ponašanja državnih organa, za ostvarenje prava migranata važno je i ponašanje organa vlasti na lokalnom nivou, a neke teme koje su ovde već obrađene odnose se

167 CPT, Report to the Government of Serbia on the visit from 19 to 29 November 2007, CPT/Inf 2009(2), par. 30.

i na postupanje službenika na lokalnom nivou. Iako su za obezbeđenje prava migranata prevashodno odgovorni republički organi, neophodno je aktere na nacionalnom i lokalnom nivou povezati i podstaći da koordinišu svoje aktivnosti, kako bi usklađenim pristupom omogućili što bolju integraciju i reintegraciju migranata.

Ima mnogo oblasti iz nadležnosti lokalne samouprave koje su značajne i za ostvarenje prava migranata, a za njihovo poštovanje potrebno je da se uspostavi kontinuirana saradnja nacionalnih i lokalnih vlasti. Migranti moraju da budu dovoljno i adekvatno informisani i aktivno uključeni u procese integracije i promovisanje svojih prava u Republici Srbiji. Mnogi predstavnici migranata ostali su izdvojeni iz lokalne zajednice, i to iz više razloga: usled neinformisanosti, depresije i pasivosti, nepoznavanja jezika, nezainteresovanosti lokalnih organa vlasti da pomognu određenim kategorijama migranata, ili postojanja animoziteta lokalnog stanovništva koje ispoljava predrasude prema ovim grupama jer u njima vidi nepoželjnu konkureniju za mali broj radnih mesta. Postoji takođe i tenzija većinskog stanovništa zbog pomoći koja se dodeljuje izbeglicama i raseljenim licima, koje sebe vidi kao podjednako ugroženu kategoriju stanovništva. Iz tih razloga, sve aktivnosti podrške lokalnoj integraciji izbeglica i raseljenih lica trebalo bi pažljivo dizajnirati i uneti u odgovarajuće lokalne akcione planove, a svakako ne bi trebalo zapostaviti ni ugroženo lokalno stanovništvo. Samo uspostavljanjem delotvornog sistema i podizanjem kapaciteta na svim nivoima vlasti moguće je ostvariti dobre rezultate i uspostaviti delotvoran sistem zaštite za one kojima je ta zaštita najpotrebnija.

3.1. Relevantni organi na lokalnom nivou

Položaj lokalne samouprave definisan je **Zakonom o lokalnoj samoupravi**.¹⁶⁸ Na osnovu člana 2. ovog Zakona, pod lokalnom samoupravom podrazumeva se:

- 1. pravo građana da upravljaju javnim poslovima koji su od neposrednog, zajedničkog i opštег intresa za lokalno stanovništvo, i to neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika, kao i**
- 2. pravo i sposobnost organa lokalne samouprave da, u granicama utvrđenim zakonom, uređuju poslove i upravljaju javnim poslovima koji su u njihovoj nadležnosti, a koji su od interesa za lokalno stanovništvo.**

Jedinice lokalne samouprave nadležne su za poslove koji su od neposrednog, zajedničkog i opštег interesa za lokalno stanovništvo. Lokalna samouprava može obavljati **izvorne poslove** i **poverene poslove**, kada Republika Srbija poverava poslove iz svoje nadležnosti i obezbeđuje sredstva za njihovo ostvarenje. Prema Ustavu Republike Srbije, u izvorne poslove lokalne samouprave spadaju, između ostalog, i **staranje o zadovoljavanju potreba građana u oblasti prosvete, kulture, zdravstvene zaštite i socijalne zaštite, dečje zaštite, sporta i fizičke kulture**.

Zadatak opštine je i da se **stara o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava, kao i o javnom informisanju u opštini**. Pored njenih redovnih organa, odnosno skupštine opštine, predsednika opštine, opštinskog veća i opštinske uprave, svaka opština formiraće organe koji su neophodni za obavljanje posebnih zadataka. U oblasti zaštite migranata izdvajaju se poverenik za izbeglice i saveti za migracije.

168 „Službeni glasnik RS“, br. 129/07.

3.1.1. Poverenik za izbeglice

Na lokalnom nivou postoji mreža **poverenika za izbeglice** koja nastaje tako što nadležni organi u autonomnoj pokrajini i jedinicama lokalne samouprave, uz pribavljeni mišljenje Komesarijata za izbeglice, određuju lice za održavanje veze sa Komesarijatom i za obavljanje određenih poslova za Komesarijat. Poslovi poverenika za izbeglice zavise od opštine do opštine, ali su to vrlo značajni poslovi koji se uglavnom sastoje u sledećem:

- rešavanje problema oko zbrinjavanja i zadovoljavanja opštih potreba izbeglih i raseljenih lica, odnosno ostvarenje saradnje s nadležnim organima radi obezbeđivanja uslova za smeštaj i ishranu prognanih i izbeglih lica i ostvarenje saradnje sa školama na teritoriji opštine radi obezbeđivanja uslova za školovanje prognanih i izbeglih lica;
- pružanje pomoći oko obezbeđivanja socijalne sigurnosti i zdravstvene zaštite;
- obavljanje poslova na utvrđivanju statusa izbeglih i prognanih lica;
- vođenje evidencije propisane Zakonom o izbeglicama;
- vršenje postupka registracije izbeglih i prognanih lica;
- vršenje blagovremenog pružanja pomoći pristigle od drugih organa i organizacija u zemlji i inostranstvu;
- rad na obezbeđivanju uslova za povratak izbeglica i prognanih lica na područja koja su napustili i druga područja koja komesarijat odluči;
- pripremanje dokumentacije i donošenje predloga rešenja o priznanju statusa izbeglog ili prognanog lica za novorođenu decu, kao i predloga rešenja o ukidanju statusa izbeglog ili prognanog lica;
- davanje saglasnosti na promenu boravišta;
- vršenje ovare spiskova o popisu imovine i stvari prilikom povratka ovih lica u pretchodna boravišta ili drugo mesto u skladu sa odredbama zakona o izbeglicama;
- refundacija troškova sahrane člana porodice za izbegla i prognana lica; i
- obavljanje drugih poslova usmerenih na unapređenje i zaštitu položaja izbeglica i raseljenih lica.

3.1.2. Saveti za migracije

Tokom 2008. godine, Komesarijat za izbeglice Republike Srbije započeo je realizaciju projekta izrade akcionih planova za opštine i gradove, u saradnji sa Međunarodnom organizacijom za migracije i lokalnim samoupravama. Cilj donošenja strateških dokumenata i akcionih planova bio je stvaranje neophodnih uslova za integraciju izbeglih i interna raseljenih lica i poboljšanje njihovih uslova života. Radi ostvarenja ovog zadatka, na nivou lokalnih samouprava došlo je do formiranja **Saveta za migracije**, u čijem sastavu se nalaze relevantni partneri iz lokalnih institucija za podršku integraciji i poboljšanju uslova života izbeglih i raseljenih lica.¹⁶⁹ Njihov zadatak je izrada i donošenje **Lokalnog akcionog plana za unapređenje položaja izbeglica i raseljenih lica (LAP)**, kao rezultat procesa planiranja

¹⁶⁹ Tokom 2011. i 2012. godine, Komesarijat i Međunarodna organizacija za migracije u sklopu projekta „Jačanje kapaciteta Republike Srbije za upravljanje migracijama i integraciju povratnika“ (CBMM) rade na reviziji lokalnih akcionih planova saveta, da uključe korisnike iz povratničke populacije.

odgovarajućih aktivnosti. Ovde je reč o dokumentu koji sadrži ciljeve, odnosno promene koje lokalna vlast namerava da ostvari u svom lokalnom okruženju za projektovani vremenski period. Osnovni cilj LAP je da identificuje prioritetne grupe među izbeglim i raseljenim licima, i da prepozna njihove potrebe (najčešće u vezi sa stambenim zbrinjavanjem i ekonomskim osnaživanjem). Na ovaj način, lokalna zajednica ima „vlasništvo“ nad problemima integracije i poboljšanja životnih uslova, i na sebe preuzima odgovornost za obezbeđivanje pomoći ovom stanovništvu, odnosno mogućnosti za unapređenje njihovog ekonomskog i socijalnog položaja i dostojanstvenog života u jednoj zajednici.

Ovaj proces zasniva se na identifikaciji maksimalnog angažovanja kapaciteta svih socijalnih aktera u zajednici i u planiranju i primeni projektovanog plana. Međutim, da bi akcioni plan bio primenjiv i da bi se njime postigli nameravani ciljevi, neophodno je da opštinske vlasti prikupe podatke o broju izbeglih i raseljenih lica, ali i o njihovom položaju. Ovakva analiza predstavlja važan korak u pripremi i realizaciji LAP. Ti podaci mogu se dobiti na različite načine: anketiranjem izbeglih i raseljenih lica, od centara za socijalni rad, Nacionalne službe za zapošljavanje, Komesarijata za izbeglice, Crvenog krsta, doma zdravlja, gerontološkog centra, lokalnih nevladinih organizacija i sl. Tek na osnovu ozbiljne procene stanja može se pristupiti izradi lokalnog akcionog plana i kasnije njegovom sprovođenju.

LAP predstavlja planski dokument za čiju realizaciju je zadužen upravo lokalni savet za migracije. U skladu s tim, u LAP su po pravilu opisani zadaci Saveta u vidu:

- obezbeđivanja neophodnih podataka o položaju izbeglih i raseljenih lica na teritoriji jedne opštine;
- razmene informacije i učestvovanja na sastancima koji su značajni za proces planiranja;
- definisanja ciljeva, pravaca razvoja i ostvarivanja saradnje sa različitim relevantnim republičkim i lokalnim partnerima;
- planiranja praćenja i ocenjivanja uspešnosti primene lokalnog akcionog plana;
- rada na pisanju završnog dokumenta;
- iniciranja javnih rasprava o nacrtu dokumenta; i
- doprinosa kao podrške finalnoj verziji akcionog plana kako bi bila predložena skupštini opštine na usvajanje.

Lokalna zajednica poseduje različite kapacitete za bavljenje unapređenjem položaja izbeglih i raseljenih lica poput ljudskih resursa, razvojnih dokumenata i strateških pristupa razvoju opštine, institucionalizovanih organizacionih celina opštinske uprave (npr. Agencija za razvoj) i različitih mehanizama za podsticanje razvoja (lokalni fondovi, javni konkursi i sl.). Svi ovi mehanizmi moraju se povezati radi ostvarenja cilja, odnosno unapređenja položaja ovih kategorija lica, a naročito bi trebalo imati u vidu da su izbegla i raseljena lica jedna poprilično heterogena grupa sa različitim potrebama. Ozbiljnost problema sa kojima se suočava ova populacija nameće planski i postupni pristup njihovom rešavanju, što se naročito odnosi na problem stanovanja koji zahteva značajne resurse. Zato mora postojati potpuna usklađenost programskih i finansijskih aspekata plana, uz korišćenje lokalnih resursa i planiranje načina za prikupljanje dodatnih sredstava u vidu učešća na projektima, ili privlačenjem donatorskih i kreditorskih projekata.

Većina LAP sadrži projektovane ciljeve u oblasti zapošljavanja i rešavanja stambenog pitanja, što je razumljivo s obzirom na njihovu uspešnost u obezbeđivanju poboljša-

nja uslova života izbeglih i raseljenih lica. Međutim, važno je naglasiti da LAP i treba da budu katalizatori i druge vrste pomoći, a naročito one koja podrazumeva angažovanje nekoliko institucija (socijalno preduzetništvo, integrисано pružanje lokalnih usluga, itd.). Jedan od poznatijih modela su projekti pružanja usluga socijalne zaštite na kojima su angažovani korisnici iz populacije izbeglih i interni raseljenih lica (pomoć u kući, terenske posete, itd.).

3.2. Obezbeđenje odgovarajućih finansijskih sredstava

Postavljeni ciljevi neće biti ostvareni ako lokalna vlast ne poseduju dovoljno finansijskih sredstava za njihovu realizaciju. Lokalni planovi se i prave prema projekciji finansijskih mogućnosti, od kojih zavisi da li će predviđene mere iz lokalnog plana biti šire ili uže postavljene. Međutim, limitirana finansijska sredstva iziskuju postavljanje prioriteta i postepeno rešavanje problema. Tako se najveći broj mera usmerava ka stambenom zbrijanju i preduzimanju aktivnih mera za zaposlenje. Međutim, to nije dovoljno zbog međuzavisnosti prava koja su identifikovana kao prioritetna, posebno kada je reč o migrantima. Iako se na prvi pogled stiče utisak da je ekonomski rezultat najvažnija u smislu pronalaženja odgovarajućeg posla, bez obezbeđenja pristupa obrazovanju i dobijanja adekvatnog obrazovanja, lice neće imati prilike da se dobro plasira na tržištu rada. Isto je i sa ostalim prioritetnim oblastima od kojih zavisi uživanje osnovnih prava migranata. Problem je i što se najveći broj migranata nalazi u siromašnim opštinama, što dodatno otežava finansiranje aktivnosti usmerenih na unapređenje položaja migranata.

Budžet bi, između ostalog, trebalo napraviti i uz identifikovanje potreba migranata u toj konkretnoj lokalnoj zajednici. Kako bi se to postiglo, neophodno je organizovati obuku zaposlenih u telima opštine, odbornika Skupštine opštine i drugih zaposlenih u opštinskoj upravi.

U Srbiju je tokom 2010. godine ušlo oko 800 miliona evra stranih investicija kroz projekte EU, najviše u razvijene opštine, jer nije svaka opština sposobna da odgovori na stroge zahteve ulagača. Opštine dobijaju sredstva iz posebnog budžeta i od namenskih transfera. U protekloj deceniji, najviše donacija u Srbiju stiglo je iz Nemačke, SAD, Norveške, Japana i Austrije. Do 2013. EU će biti najveći donator Srbije, jer je planirano još 1,4 milijardi evra bespovratne pomoći, a Srbiji je iz te kase sada na raspaganju oko 180 miliona evra godišnje. Međutim, najveća sredstva u narednom periodu lokalne samouprave moći će da se privuku iz IPA (Instrument prepristupne pomoći) fondova EU, ali su za apliciranje u ovim fondovima neophodno znanje i novac za učešće. U Srbiji još ima opštinskih uprava bez kompjutera, a velika prepreka je i popunjavanje projektnog formulara koje zahteva stručnost i poznavanje engleskog jezika.

Srbija je jedna od retkih zemalja u kojima lokalne zajednice nemaju svoju imovinu. Imovina je podržavljena **Zakonom o sredstvima u svojini Republike Srbije** od 1996. godine.¹⁷⁰ Godinama se pripremao Zakon o javnoj svojini koji predstavlja uslov za decentralizaciju i ustavnu obavezu Srbije. **Zakon o javnoj svojini** usvojen je 26. septembra 2011. godine i njime se uređuje pravo javne svojine i određena druga imovinska prava Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave.¹⁷¹ Na osnovu ovog Zakona, gradovi i opštine, javna preduzeća i ustanove, moći će da raspolažu imovinom koju sada

170 „Službeni glasnik RS“, br. 53/95, 3/96 – ispravka 54/96, 32/97 i 101/2005 – dr. zakon.

171 „Službeni glasnik RS“, br. 72/11.

koriste, održavaju je i njome upravljaju. Kao vlasnice imovine opštine su u prilici da ulaze u partnerstva sa privatnim sektorom i stranim investitorima, da uzimaju zajmove i emituju obveznice i na taj način ostvaruju prihode. To znači da se može očekivati da opštine dođu do dodatnih prihoda koje će moći da usmere i u podizanje sopstvenih kapaciteta u vezi sa ostvarivanjem i unapređenjem prava migranata.

PRIMER

U opštini Indija u raspravi o budžetu učestvuje oko hiljadu ljudi, uključujući i 500–600 onih koji svoje komentare šalju putem Interneta. Rasprava oko budžeta se i u seoskim delovima opštine organizuje dva puta godišnje, gde građani na zboru komentarišu budžetske stavke. Na ove rasprave, osim predstavnika opština, odlaze i predstavnici javnih preduzeća, čime se ostvaruje dijalog sa građanima i osluškuje njihovo mišljenje o trošenju novca i njegovoj raspodeli.

Učešće građana u raspravi oko budžeta svakako bi doprinelo jačanju aktivizma kod građana i usmeravanju finansijskih sredstava ka njihovim stvarnim potrebama, uključujući i različite grupe migranata.

3.3. Značaj integracije i uloga lokalnih vlasti

Iako postoje različite definicije inkluzije, ona se svodi na **uključivanje određene grupe u normalne tokove u jednom društvu**. Integracija predstavlja proces koji je povezan sa zadacima i izazovima za domaće stanovništvo, ali i za migrante. Njen cilj je da dovede do suštinske jednakosti i omogući ostvarenje jednakih šansi za sve. Dakle, da bi integracija postojala, nije dovoljno da pripadnici određene grupe samo egzistiraju na teritoriji jedne zemlje. Potrebno je da se uključe u sve sfere društvenog života, da rade, obrazuju se, da ne osećaju svoju različitost kao problem i da se osećaju prihvaćeno od ostatka stanovništva. **Nacionalna strategija za rešavanje pitanja izbeglih i interno raseljenih lica iz 2002. godine** definiše integraciju kao sposobljavanje izbeglica za samostalan i ekonomski i socijalno ravnopravan život sa ostalim građanima u vidu rešenog stambenog pitanja, zaposlenja, unapređenja imovinskog i pravnog statusa i zatvaranja kolektivnih centara. **Nacionalna strategija za rešavanje pitanja izbeglih i interno raseljenih lica za period 2011–2014.** kao jedan od svojih strateških ciljeva određuje upravo stvaranje potrebnih uslova za ova lica „da ravnopravno sa svim drugim građanima rešavaju svoje osnovne životne probleme i integriraju se u lokalnu zajednicu“.¹⁷² U Strategiji se navodi da je integracija kompleksan proces, koji zahteva podršku izbeglicama u oblasti rešavanja statusnih pitanja, stambenih potreba, zapošljavanja, ostvarivanja prava iz penzijskog, zdravstvenog, socijalnog osiguranja i dr. Cilj Strategije tako je i rešavanje pitanja izbeglica u sledećim oblastima: državljanstvo, zapošljavanje i pravo na rad, obrazovanje, zdravstvena zaštita, socijalna zaštita i stanovanje.

Proces integracije može biti otežan političkim motivima, ali i neprihvatanjem društva koje u izbeglicama i raseljenim licima ponekad vidi glavne krivce za svoje egzistencijalne probleme. Ovaj problem nerazumevanja i stereotipa posebno se vidi u odnosu na tražioce azila. Međutim, razloge bi trebalo tražiti i u čestoj pojavi apatije kod migranata,

172 „Službeni glasnik RS“, br.17/11, str. 13.

njihovoj depresivnosti zbog teške situacije u kojoj su se našli, strahu od nepoznatog, od započinjanja života iz početka, nerazumevanju kulture i običaja većinskog stanovništva, i sl.

Svaku društvenu sredinu potrebno je prilagoditi spektru različitih ljudskih potreba. Prihvatanje različitosti uči se od malih nogu, a njeno usvajanje i podrška vode dobiti društva jer se tako promovišu tolerancija, empatija i pomoć onima kojima je potrebna.

Integracija nije samo lepa ideja, ona predstavlja i obavezu države, prema međunarodnim instrumentima koji je obavezuju da olakša i ubrza postupak prijema izbeglica u državljanstvo Republike Srbije, kao i da smanji takse i troškove postupka za dobijanje državljanstva. Ovo je u velikoj meri učinjeno Zakonom o državljanstvu. Takođe, **Zakon o izbeglicama** utvrđuje **obavezu države da izbeglicama, čiji trajni povratak na područja sa kojih su izbegle nije moguć, pruži pomoć za nastanjenje i zaposlenje u određenom mestu**. **Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izbeglicama** u članu 3. propisuje da **pomoći u integraciji i obezbeđenje zbrinjavanja vrše nadležni organi u Republici Srbiji, autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave. Nadležni organ u jedinici lokalne samouprave obavlja stručne poslove u vezi sa zbrinjavanjem, povratkom i integracijom izbeglica**.

Integracija migranata nije jednostavan proces jer zahteva angažman na svim nivoima vlasti, a posebno lokalnih vlasti koje mogu na različite načine da podstiču i unapređuju proces integracije. Prvo, neophodno je adekvatno zbrinuti porodice. Izbeglice i raseljena lica mahom su bili smešteni u kolektivnim centrima, dalje od urbanih sredina, i sama ta činjenica činila ih je izolovanim od lokalnog stanovništva. Već je rečeno da je započeo proces zatvaranja kolektivnih centara, kao i da Komesarijat za izbeglice, zajedno sa lokalnim sredinama, obezbeđuje različite mere podrške izgradnji i adaptaciji stambenih objekata. Druga mera svakako je usmerena na povećanje broja zaposlenih migranata. Kako bi se to postiglo, potrebno je da postoji procena broja nezaposlenih lica, kao i profil zanimanja koja su u deficitu. Nakon te procene koju ima Nacionalna služba za zapošljavanje, lokalne vlasti mogu organizovati kurseve obuke u cilju razvijanja individualnih znanja i veština radi povećanja mogućnosti za zaposlenje. To mogu da budu kursevi jezika, kompjutera, daktilografske, i svi drugi kursevi koji mogu da razviju neophodne veštine. Lokalne vlasti mogu da štampaju određene informatore i brošure ili organizuju tribine i grupna savetovanja za migrante. Segment obrazovanja posebno je važan za inkluziju. Deca migranata ne samo da imaju jednakopravno pravo na obrazovanje, već je za njih neophodno preduzimanje dodatnih mera kako bi ovo pravo ostvarili. Na primer, za decu koja ne poznaju jezik neophodno je organizovati dodatne kurseve jezika i obezbediti im pedagoškog asistenta, ako je to neophodno. Njihovi roditelji trebalo bi da budu savetovani da šalju decu na razne vannastavne aktivnosti koje će im omogućiti da lakše i brže nađu svoje mesto u školi. Takođe, lokalne samouprave trebalo bi da putem namenskih transfera razvijaju različite službe podrške koje će zadovoljiti potrebe lokalnog stanovništva. Međutim, preduslov za ostvarenje svih ostalih prava jeste dobijanje neophodne dokumentacije koja će ovim licima omogućiti ostvarenje prava na obrazovanje, socijalnu i zdravstvenu zaštitu. Zato je posebno važno da se pitanje „pravno nevidljivih lica“, kojih ima najviše kod romske populacije koja je izbegla sa Kosova i Metohije, što pre reši, između ostalog i pozitivnim postupanjem lokalnih vlasti.

4. ULOGA LOKALNIH VLASTI U OSTVARENJU POJEDINIH PRAVA MIGRANATA

4.1. Zapošljavanje

Ekonomsko osnaživanje migranata, a pre svih izbeglica i raseljenih lica, predstavlja prvi korak u ostvarenju njihove ravnopravnosti sa lokalnim stanovništvom. Iako se ovde prevashodno misli na aktivnosti koje su usmerene na trajno rešavanje stambenog pitanja, oblast zaposlenja takođe je veoma značajna.

Stopa nezaposlenosti u Republici Srbiji veoma je visoka, što je jedan od glavnih uzroka i za napuštanje zemlje.¹⁷³ S druge strane, ovo dovodi do toga da zemlja nije veoma atraktivna za strane radnike migrante. Reforma u ovoj oblasti je neophodna, a jedan od početnih koraka jeste i donošenje novog zakona u oblasti zapošljavanja stranaca koji će na moderniji način urediti ovo pitanje. **Reforma se prevashodno mora sastojati u brzom i jeftinom zapošljavanju stranih radnika, koje neće pogoršati uslove rada lokalnih radnika.** Naročito je važno da se dozvole za rad mogu obnavljati, kao i da postoji mogućnost dobijanja stalne boravišne dozvole nakon određenog vremenskog perioda. Takođe, mora postojati procena stanja članova porodica radnika migranata, koji su u najvećem broju neaktivni u traženju posla jer se bave kućnim poslovima, ili ne mogu da ga nađu. To opet iziskuje i ispitivanje uslova života radnika migranata, kao i istraživanje njihovog rizika od siromaštva i socijalne isključenosti. Stimulativne mere zaposlenja trebalo bi da se odnose i na strance koji borave u Republici Srbiji po osnovu zaključenja braka sa domaćim državljaninom. Njihova prisutnost među nezaposlenim licima je evidentna, pa se na kraju 2010. na evidenciji Nacionalna službe za zapošljavanje nalazio 731 strani državljanin, od čega čak 84,4% žena, mahom iz Rumunije, Makedonije i Ruske Federacije, koje su stupile u brak sa srpskim državljanima.¹⁷⁴ Vrlo je važan i podatak da je najveći broj ovih lica bez škole ili sa završenom osnovnom školom, što je samo delimično posledica nepriznavanja, odnosno nostrifikacije diplome.¹⁷⁵

Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglica i Strategija za smanjenje siromaštva pridaju veliki značaj zapošljavanju izbeglica kao jednom od mehanizama za njihovu integraciju. Kako bi zasnovali radni odnos, izbeglice i raseljena lica moraju imati izbegličku, odnosno raseljeničku legitimaciju i radne knjižice i podatke o radnom stažu. Lokalne vlasti trebalo bi da preduzimaju niz aktivnosti radi poboljšanja uslova za zaposlenje ovih kategorija lica. Međutim, u praksi ima opština koje svojim aktivnostima onemoćuju izbeglice i raseljena lica da nađu zaposlenje. Tako neke opštine traže besmislene podatke koje izbeglice teško mogu da pribave. Takođe, neke opštine umesto jedinstvene evidencije nezaposlenih, vode pomoćne evidencije za izbeglice i raseljena lica, što tumače i kao drugačiji radni status ovih lica.

Opštine bi trebalo da sprovode posebne programe usmerene na podsticanje samostalne ekonomski aktivnosti izbeglica i raseljenih lica koji nemaju sredstava za pokretanje sopstvenog posla, i to u vidu mikrozajmova, pozajmica i stručnog i dodatnog usavršavanja (programi prekvalifikacije i dokvalifikacije). Drugim rečima, pomoći se može ogledati u

173 Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku iz aprila 2011. godine, stopa nezaposlenosti iznosi 22%.

174 Migracioni profil, str. 21.

175 *Isto*, str. 22.

realizovanju programa poljoprivrednog razvoja u oblasti povrtarstva, ratarstva i stočarstva i pokretanju sopstvenog biznisa u ovim oblastima. Drugo, trebalo bi uvesti programe prekvalifikacije i dokvalifikacije radi povećanja mogućnosti za zaposlenje. Ove mere projektovane su npr. u lokalnom akcionom planu opštine Srbobran. Takođe, trebalo bi implementirati i mere koje bi predviđale poreske olakšice za poslodavce koji ih zapošljavaju, kao i izvođenje javnih radova u kojima bi učestvovale izbeglice i raseljena lica.

Konačno, trebalo bi imati u vidu da neke izbeglice i raseljena lica nemaju radnu knjižicu, bez koje ne mogu da regulišu penziju, dobiju novo zaposlenje ili se prijave za naknadu za nezaposlene. Veliki broj osoba, naročito među romskom populacijom, radi u zoni sive ekonomije ili u sektoru niskih primanja, bez adekvatnih uslova za rad i bez naknade za socijalnu zaštitu. Zato je neophodno osnažiti formiranje Lokalnih saveta za zapošljavanje koji bi se bavili ovom problematikom na lokalnom nivou i koji bi prepoznali posebno ranjive grupe čije bi zaposlenje trebalo podržati uvođenjem dodatnih mera. Ovde se valja podsetiti da u lokalnim savetima za migracije učestvuje i predstavnik Nacionalne službe za zapošljavanje (koji je i član lokalnog saveta za zapošljavanje) koji bi po prirodi svoje funkcije mogao da zastupa prava i potrebe migrantskih grupa u savetima za zapošljavanje i na taj način stvoriti vezu između više lokalnih tela, pojača njihovu saradnju, ali i uštedi vreme i resurse.

S druge strane, posebnu pažnju trebalo bi obratiti i na povratnike, koji su prvi put prepoznati kao ekonomski ugrožena grupa u **Nacionalnoj strategiji zapošljavanja za period 2011–2020**. Ova Strategija naglašava neophodnost kreiranja posebnih programa i mera aktivne politike zapošljavanja za povratnike. Kao jedina mera zapošljavanja povratnika navodi se promocija socijalnog preduzetništva, ali se ova mera dalje ne razrađuje, što bi moralo biti učinjeno. Trebalo bi imati u vidu da najveći broj povratničke populacije čine Romi koji ponekad slabo govore srpski jezik, imaju nizak nivo obrazovanja i zahtevaju posebno ekonomsko osnaživanje u vidu donošenja mera koje će biti prilagođene njihovoj specifičnoj situaciji. Oni često ne poseduju radne knjižice jer nemaju ni drugu neophodnu dokumentaciju, a ukoliko dolaze sa Kosova, imaju problem pribavljanja radne knjižice, jer se zahtev podnosi odeljenju za opštu upravu opštine prema mestu prebivališta ili zaposlenja. Neke opštine u praksi izdaju radne knjižice i licima koja imaju prijavljen boravak na teritoriji tih opština što predstavlja pravi način za rešavanje ovog problema, pa bi taj primer trebalo da slede i nadležni organi drugih opština u Srbiji.

PRIMER

Ugovor o saradnji na izgradnji novih stambenih jedinica u Gradu Beogradu, potpisani je 24. januara 2012. godine između predstavnika Grada Beograda, Komesarijata za izbeglice, Centra za socijalni rad Grada Beograda i Visokog predstavnika UN za izbeglice (UNHCR). Ugovorom je predviđena izgradnja četrdeset stambenih jedinica za socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima, koje su namenjene izbeglicama i interno raseljenim licima smeštenim u tri preostala kolektivna centra u Beogradu. Predviđeno je da radovi budu završeni do 30. septembra 2012. godine, a finansijska sredstva za realizaciju ovog projekta obezbedila je EU na osnovu prepristupnih fondova. Grad Beograd pruža podršku projektu u vidu obezbeđenja infrastrukturno opremljenog građevinskog zemljišta i odgovarajućim novčanim doprinosom.

4.2. Rešavanje stambenog pitanja

Godine 1996. u Republici Srbiji bilo je oko 700 kolektivnih centara. U protekle tri godine, broj kolektivnih centara u Srbiji smanjen je za trećinu, a broj ljudi smeštenih u ovim centrima za polovinu. Prema podacima Komesarijata za izbeglice u ovom smeštaju i dalje živi oko 2.993 ljudi u 29 kolektivnih centara (podaci bez Kosova i Metohije na čijoj se teritoriji nalazi 13 kolektivnih centara u kojima je smešteno 525 osoba). Zbrinjavanje u kolektivnim centrima vrši se od 1991. godine, a kasnije se otpočelo sa realizacijom programa trajnog rešenja za izbeglice. Zahvaljujući stranim donatorima, stambeni programi za izbeglice u Srbiji postoje od 1997. godine, a za lica koja su još u kolektivnim centrima traže se trajna stambena rešenja kroz realizaciju projekata podržanih od strane međunarodnih i bilateralnih donatora.

Od 2002. godine, a na osnovu **Nacionalne strategije za rešavanje pitanja izbeglih i interna raseljenih lica**, sprovode se sledeći programi:

- kompletna izgradnja stambenih jedinica, delimična izgradnja i samogradnja;
- kupovina seoskih kuća sa okućnicom;
- dodela montažnih kuća;
- pomoć u vidu paketa građevinskog materijala za završetak započetog stambenog objekta; i
- izgradnja objekata za socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima.

Nacionalna strategija za rešavanja problema izbeglica i raseljenih lica iz 2011. godine predviđa kao poseban strateški cilj unapređenje sistema rešavanja stambenih potreba izbeglica, posebno najugroženijih kategorija, koji je zasnovan na jasno definisanim potrebama, kriterijumima i prioritetima i koordinisanoj saradnji nacionalnih, lokalnih i međunarodnih subjekata. Kako je najugroženija kategorija izbeglica ona koja živi u kolektivnim centrima, za njih su predviđeni pomoć u građevinskom materijalu, kupovina domaćinstava sa okućnicom, montažne kuće, socijalno stanovanje, stimulisanje izgradnje jeftinih stambenih jedinica i omogućavanje kupovine pod povoljnim kreditnim uslovima. S druge strane, Nacionalna strategija predviđa da projekti za rešavanje stambenih potreba interna raseljenih lica obuhvataju kupovinu seoskih domaćinstava, pomoć u građevinskom materijalu i donaciju montažnih kuća.

Izmenama i dopunama **Zakona o izbeglicama** uspostavljen je zakonski okvir za **rešavanje stambenih potreba izbeglica**. Stambene potrebe izbeglica i bivših izbeglica koje su stekle državljanstvo Republike Srbije i pokrenule postupak prijave prebivališta mogu se rešavati:

- 1) davanjem nepokretnosti u državnoj svojini na korišćenje na određeno vreme;
- 2) davanjem nepokretnosti u državnoj svojini u zakup na određeno vreme sa mogućnošću kupovine;
- 3) dodelom sredstava za poboljšanje uslova stanovanja;
- 4) kupovinom građevinskog materijala za započetu izgradnju nepokretnosti; i
- 5) kupovinom seoske kuće sa okućnicom.

Način i pojedina pitanja postupka rešavanja stambenih potreba izbeglica i bivših izbeglica koje su stekle državljanstvo Republike Srbije i pokrenule postupak prijave prebi-

vališta detaljno je razrađen ovim zakonom, a kako se stambene potrebe izbeglica mogu rešavati i putem namenskih inostranih kredita i kroz programe donatora, Zakon predviđa da se, u tom slučaju, uslovi, postupak i druga pitanja značajna za rešavanje stambenih potreba izbeglica utvrđuju u ugovorima i programima donatora. Komesarijat za izbeglice preduzima i druge mere, poput adaptacije i prenamene objekata kolektivnih centara u ustanove za smeštaj starih lica, kao i adaptaciju i proširenje kapaciteta ustanova socijalne zaštite.

Na osnovu projekta SIRP – Program stanovanja i integracije izbeglica u Srbiji (UN HABITAT i italijanska Vlada) i Strategije za smanjenje siromaštva, odnosno zbrinjavanja izbeglica i interno raseljenih lica, po prvi put u Srbiji stvoren je sistem socijalnog stanovanja, odnosno neprofitni stambeni sektor. Početkom marta 2005. godine, potpisivanjem memoranduma o razumevanju između predstavnika opština i UN-HABITAT započeta je i realizacija programa u sedam opština (Kragujevac, Niš, Čačak, Kraljevo, Valjevo, Stara Pazova, Pančevo). U okviru ovog programa opštine su izradile lokalne stambene strategije i akcione planove koji obuhvataju i lokalne ranjive grupe.

U svim lokalnim akcionim planovima sadržane su i aktivnosti koje se tiču stambenog rešavanja problema izbeglica i raseljenih lica. Međutim, naročito je važno naglasiti da integracija izbeglica u velikoj meri zavisi od volje opštinskih vlasti. Ima primera opština u kojima opštinske vlasti nisu mogle da donesu odluku o dodeli zemljišta za ove svrhe. Za opštinu su atraktivnija ulaganja u škole, vrtiće i druge institucije, što govori i o njihovoj nesenzitivnosti za probleme izbeglica i raseljenih lica. Postojao je i problem nejasnih kriterijuma za izbor korisnika stambenih projekata, što je u praksi dovodilo do isključivanja ugroženih izbeglica iz ovih programa. Ovaj problem rešen je usvajanjem **Uredbe o bližim uslovima i merilima za utvrđivanje reda prvenstva za rešavanje stambenih potreba izbeglica** od 5. avgusta 2011. godine. Ova Uredba predviđa da se stambene potrebe izbeglica rešavaju davanjem na korišćenje nekretnina u državnoj svojini, davanjem u zakup sa mogućnošću kupovine, dodelom sredstava za poboljšanje uslova stanovanja, kupovinom građevinskog materijala za započetnu izgradnju i kupovinom seoske kuće sa okućnicom. Za svaki od ovih načina biće objavljeni posebni javni konkursi, a kriterijumi za dodelu biće broj članova domaćinstva, broj maloletne dece, materijalni položaj domaćinstva, smanjenje radne sposobnosti i sl. Ako nekoliko podnosiča zahteva ima isti broj bodova, prednost će imati porodice sa više maloletne dece, više članova porodičnog domaćinstva, domaćinstva u kojima živi trudna žena, porodice koje duže borave u mestu u kojem je raspisan konkurs i one koje imaju manje prihode po članu domaćinstva. Predlog liste određivaće posebna komisija na osnovu prispelih zahteva, na koji je moguće uložiti priговор u roku od petnaest dana od dana objavljivanja. Za program dodela sredstava za poboljšanje uslova stanovanja mogu se prijaviti izbeglice koje imaju nekretninu koju su same pribavile, ali ona ne ispunjava osnovne uslove stanovanja. Pomoći će se u ovom slučaju obezbeđivati na osnovu besplatnog dodeljivanja građevinskog materijala. Za program kupovine građevinskog materijala, moći će da se prijave izbeglice koje su započele gradnju nekretnine za koju imaju građevinsku dozvolu ili su podnеле zahtev za legalizaciju i dobile potvrdu da se nekretnina može legalizovati.

Postojanje kolektivnih centara, iako prvo bitno zamišljeno kao privremeno rešenje, za najugroženije grupe izbeglica još je značajno. Zato je važno da opštinske vlasti na čijoj teritoriji se nalaze ovi kolektivni centri preduzmu niz aktivnosti radi poboljšanja materijalnog položaja izbeglica i raseljenih lica koji žive u ovim centrima i pre njihovog trajnog zbrinjavanja. Takođe, u slučaju sekundarnog raseljavanja, važno je da se lica dobro informišu o novoj sredini i da uspostave kontakt sa ovom sredinom, u čemu bi lokalne vlasti

trebalo da odigraju ključnu ulogu. Takođe, lokalne vlasti morale bi da obrate pažnju i na nezvanične kolektivne centre i nezvanična naselja, u kojima su uslovi za život veoma loši, i da im obezbede materijalnu pomoć i uvrste ih u mere adekvatnog alternativnog smeštaja.

Konačno, **uspešna i održiva integracija povratnika podrazumeva i zadovoljenje njihovih stambenih potreba**. Većina povratničke populacije suočava se sa problemom neadekvatnog smeštaja jer su zbog ovog problema i otišli iz Srbije, ili su prodali nepokretnost u vlasništvu kako bi započeli novi život u inostranstvu. Osim privremenog smeštaja u centrima za interventni prihvat povratnika u Obrenovcu, Šapcu, Zaječaru i Beloj Palanci, i smeštaja maloletnika, druge mere država ne primenjuje. Zato je neophodno da dođe do proširivanja i izgradnje smeštajnih kapaciteta u vidu ovih prihvatnih centara i prihvatilišta za maloletnike, ali i kreiranja drugih mera koje bi pomogle ovoj populaciji. Jedna od njih svakako je stvaranje tela koja su nadležna za integraciju povratnika na lokalnom nivou i njihovo osnaživanje za rešavanje brojnih problema povratničke populacije.

4.3. Obrazovanje

Obrazovanje je jedna od prioritetnih oblasti za unapređenje položaja migranata, jer kvalitetno obrazovanje omogućava i njihovo bolje pozicioniranje na tržištu rada. **Strani državljeni imaju pravo na obrazovanje i vaspitanje pod istim uslovima i na način propisan za državljanje Republike Srbije**. Ova odredba odnosi se i na obrazovanje dece radnika migranata. Ukoliko žele, roditelji državljeni EU mogu svoje dete da upišu u privatnu ili stranu školu, odnosno ustanovu čiji osnivač nije Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, uz obezbeđivanje troškova obrazovanja i vaspitanja.

Mnogobrojni podaci pokazuju da je školovanje izbegličkih i raseljeničkih porodica ugroženo, i to uglavnom iz ekonomskih razloga. Ovo se najbolje vidi kod visokoškolskog obrazovanja, pa mnoga talentovana deca ne upisuju fakultete upravo zbog nedostatka materijalnih sredstava. Kako bi se prevazišao ovaj problem, opštine bi trebalo da stipendiraju talentovane đake ili da obezbede kredit za nastavak njihovog školovanja.

Među najugroženijim migratornim grupama koje ne ostvaruju ili ograničeno ostvaruju pravo na obrazovanje svakako se nalaze Romi, i to interno raseljena lica ili povratnici. Romi su prepoznati kao ugrožena grupa i u **Dekadi inkluzije Roma 2005–2015**, kada se Srbija obavezala da će raznim merama unaprediti kvalitet obrazovanja romske dece, podržati smanjenje broja ove dece koja se upućuju u specijalne škole, pružanje podrške romskim porodicama i pedagoške podrške deci za pohađanje redovnih škola, jačanje uloge nastavnika, uvođenje mera za suzbijanje diskriminacije i sl.

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, pored niza mera kojima bi trebalo postići punu inkluziju dece iz osetljivih grupa, uvodi i mogućnost upisa ove dece bez posedovanja potpune dokumentacije (matične knjige rođenih, prijavljeno prebivalište ili boravište na teritoriji opštine u kojoj se škola nalazi). Međutim, u praksi, ima škola koje odbijaju da postupaju u skladu sa ovom zakonskom odredbom, pa Ministarstvo prosvete i nadležne lokalne vlasti moraju da preduzmu odgovarajuće mere kako bi ovaj problem bio rešen.

PRIMER

Opština Srbobran donela je Lokalni plan za obrazovanje Roma za period 2010–2013, a Radnu grupu za izradu Lokalnog plana činili su predstavnici osnovnih škola, predškolske ustanove, centra za socijalni rad, romske nevladine organizacije i lokalne samouprave. Opšti cilj ovog dokumenta je unapređenje obrazovnog statusa Roma u ovoj opštini do 2013. godine. Kako bi ciljevi predviđeni u Lokalnom planu mogli da se ostvare, pre donošenja ovog dokumenta sačinjena je analiza stanja položaja Roma u opštini Srbobran, a na osnovu prikupljenih podataka sa više izvora: upitnik; fokus grupe sa predstavnicima vladinih institucija i nevladinih organizacija; fokus grupe sa predstavnicima romskih udruženja; i fokus grupe sa romskom decem i roditeljima.

Na osnovu prikupljenih podataka, utvrđen je broj romske dece koja pohađaju sve nivo obrazovanja. Obrazovni problemi kod romske dece prevazilaze se primenom sledećih metoda: individualnim pristupom u radu, dodatnom nastavom, pojačanim korektivnim i savetodavnim radom sa učenicima i roditeljima, kao i profesionalnom orientacijom i motivisanjem za nastavak školovanja romske dece.

Pojedinačne mere koje opština sprovodi u cilju podizanja kvaliteta obrazovanja romske dece sastoje se u: obezbeđivanju putnih troškova za učenike romske nacionalnosti koji pohađaju srednju školu, obezbeđivanju stipendija za studente romske nacionalnosti, organizovanju pilot programa za decu predškolskog uzrasta u cilju prevencije rane socijalne i edukativne zapuštenosti i adekvatne pripreme za osnovno obrazovanje.

Neophodnost što ranijeg uključivanja romske dece u predškolsko obrazovanje postoji zbog niskog materijalnog, socijalnog i obrazovnog statusa roditelja koji negativno utiče na kognitivnu stimulaciju dece u ranom razvoju, a time dovodi i do njihovog zaostajanja za decem iz opšte populacije. Kako bi ovaj cilj bio ostvaren, opštine mogu predvideti niz aktivnosti, od pokrivanja troškova boravka romske dece u predškolskim ustanovama (užina, didaktički materijal, higijenski paketi) i informisanja roditelja o značaju i obavezi predškolskog vaspitanja, do pojačane aktivnosti za uvođenje romskih asistenata, informisanja i dodatne edukacija vaspitača za rad sa romskom decem i sl. Kod osnovnog obrazovanja, mogu se preduzeti mere uvođenja asistenata za podršku romskoj deci u obrazovanju, podrške uvođenju produženog boravka za romsku decu, pomoći u učenju, realizacije posebnih programa podrške u obrazovanju romskih devojčica, pripreme za upis u srednje škole i sl. Kod srednjoškolskog programa, mogu se predvideti aktivnosti poput razvijanja i realizacije posebnog programa pripreme romske dece za upis u srednju školu, informisanja o stipendijama i drugim mogućnostima materijalne podrške, informisanja roditelja o značaju školovanja i sl.

Poseban problem nastaje kod dece povratnika, kod koje ponekad postoji dugotrajna procedura pribavljanja školskih isprava kao dokaz o završenim razredima, a koja često nije jeftina za ovu populaciju jer se zahteva plaćanje takse Ministarstvu spoljnih poslova za pribavljanje dokumentacije, Ministarstvu prosvete za proceduru nostrifikacije i na kraju sudskom tumaču za prevod. Međutim, mnogo veći problem predstavlja nepoznavanje jezika kod dece iz povratničke populacije, pa bi bilo neophodno uvesti adekvatne programe u školama i lokalnoj zajednici koji bi omogućili ovoj deci da prate nastavu i da izbegnu upućivanje u specijalne škole.

4.4. Socijalna i zdravstvena zaštita

Socijalna prava u vidu prava na zdravstvenu zaštitu i socijalnu pomoć predstavljaju zajedno sa obrazovanjem osnov socijalne integracije pojedinca. **Migranti generalno imaju pravo na pristup ovim pravima pod uslovom da imaju relevantne dokumente.** Kod migranata postoji slaba informisanost i svest o pravima koja im pripadaju, a složeni zahtevi u oblasti dokumentacije i registracije predstavljaju ozbiljnu smetnju u pristupu zdravstvenim službama i socijalnim pravima.

Romska populacija je u daleko nepovoljnijem položaju jer većina ne poseduje dokumente, niti informacije o uslugama socijalne i zdravstvene zaštite, a problem dodatno komplikuju jezička i kulturološka barijera u komunikaciji sa socijalnim i zdravstvenim radnicima.

U mestu u kojem se zateknu povratnici, centar za socijalni rad može samo da im pruži savete, informacije i izuzetno posredovanje radi pribavljanja dokumenata, obezbeđenje besplatne karte u jednom pravcu do mesta budućeg prebivališta, odnosno boračišta, jednokratnu novčanu pomoć i privremeni smeštaj u prihvatištu. Za ostvarivanje drugih prava iz oblasti socijalne zaštite, povratnici moraju imati prijavljeno prebivalište. Ovo naročito predstavlja problem romskoj populaciji koja se nastanila u neformalnim naseljima u kojima nema osnovne uslove za život. Problem postoji i kod povratnika raseljenih lica sa Kosova koji nisu izvršili obnovu upisa u matične knjige, kao i kod njihove dece koja su rođena u inostranstvu i za koju nije izvršen upis u matične knjige. Takođe, većina centara za socijalni rad ne pribavlja dokaze po službenoj dužnosti, već samo dostavlja spisak neophodne dokumentacije stranki koja je često neobrazovana i ne razume dobro srpski jezik.

Što se zdravstvene zaštite tiče, povratnicima je obezbeđen pristup samo hitnoj medicinskoj pomoći, uz putni list, koji važi do regulisanja statusa osiguranika, odnosno do isteka roka važenja putnog lista. Ukoliko povratnici ne dobiju ličnu kartu, odnosno izvod iz matične knjige rođenih za dete u roku važenja putnog lista, ostaće van sistema zdravstvene zaštite. Samo u izuzetnim situacijama, neke filijale Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje izdaju zdravstvene knjižice i licima bez ličnih dokumenata, kada im određuju i privremeni jedinstveni matični broj. Problem nastaje i kod onih povratnika koji su imali odgovarajući zdravstveni tretman u inostranstvu, a koji ne mogu da nastave, posebno ako ne mogu da pribave adekvatnu dokumentaciju o tretmanu kojem su bili izloženi. Ostale grupe migranata imaju pristup osnovnim zdravstvenim uslugama, ali problem u realizaciji njihovog prava nastaje u slučaju potrebe hospitalizacije ili pregleda kod lekara specijalista. Do ovoga dolazi ne samo zbog postojanja prepreka za pristup lečenju, već i zato što u pojedinim delovima Srbije (naročito u istočnoj i južnoj Srbiji) nema svih specijalističkih odeljenja, a prebacivanje pacijenata u druge delove Srbije predstavlja značajan ekonomski teret.¹⁷⁶ Time je gotovo onemogućen pristup specijalističkom lečenju najsiromašnijih korisnika usluga, u koje često spadaju migranti. To su pitanja kojima bi trebalo da se pozabavi lokalna samouprava.

Naročito je važno obezbediti zdravstvenu zaštitu žrtvama trgovine ljudima jer one često prolaze kroz više vrsta zlostavljanja: seksualne eksploracije, silovanja, fizičkog i psihičkog maltretiranja i zastrašivanja. Zbog toga one pate od psihičkih trauma, suočavaju se sa polno prenosivim bolestima, fizičkim povredama i dugom nebrigom za zdravstveno

176 Videti: *Pristup pravima i integracija povratnika po sporazumu o readmisiji*, Praxis, Beograd, avgust 2011, str. 21–24.

stanje, i pate od teških depresija. Neki vidovi medicinske nege obezbeđeni su u prihvatištima, ali to nije dovoljno, a država izdvaja malo sredstava za ovu namenu. Najveći deo pomoći obezbeđuje nevladina organizacija ASTRA, i to u vidu psihološke pomoći i hitne medicinske nege, omogućene od stranih donacija. I u ovom domenu bi uključivanje lokalne samouprave moralno biti značajnije.

5. ULOGA NEVLADINOG SEKTORA

Nevladine organizacije predstavljaju specifičnu formu organizovanja građana u kojoj oni učestvuju volonterski radi unapređenja zajedničkih interesa. Ti interesi mogu biti različiti, a najčešće se svode na ostvarenje dostojanstva i unapređenje zaštite ljudskih prava.

Domaće nevladine organizacije doprinose demokratskom razvoju društva i sprovođenju različitih pravnih, ekonomskih i društvenih reformi. Njihove aktivnosti su veoma raznovrsne, a sastoje se u organizovanju letnjih škola, radionica, seminara i konferencija na kojima se diskutuje o gorućim društvenim problemima i mobiliše i podstiče stručna javnost da se bavi njihovim rešavanjem. Konferencije obično služe kao forum na kojem se razmenjuju mišljenja različitih aktera, ukazuje na stanje ljudskih prava i predlažu mere koje je neophodno preduzeti kako bi se međunarodni standardi u ovoj oblasti dosledno poštovali.

Jedan od načina upoznavanja javnosti sa stanjem ljudskih prava jeste i stalno publikovanje raznih priručnika, brošura i informatora kojima se građanima pružaju određene informacije o radu nevladinih organizacija, pravi analiza i presek stanja, i ukazuje na neophodne reforme u određenoj oblasti. Zadatak nevladinih organizacija je da državu podstiču na neophodne reforme i unapređenje stanja ljudskih prava, takođe i pisanjem tzv. „alternativnih izveštaja“ (*shadow reports* – „izveštaji iz senke“) **koje upućuju ugovornim telima kada raspravljavaju o izveštajima koje su podnele države**. Te izveštaje po pravilu piše koalicija nevladinih organizacija, a zadatak ovog izveštaja je da pruži pravu sliku stanja u datom društvu, s obzirom na to da sve države teže da stanje predstave boljim nego što ono u praksi zaista jeste. Na osnovu ovog izveštaja, članovi komiteta (ugovornih tela) razvijaju bolji dijalog sa predstavnicima vlade, pa su i preporuke komiteta korisnije i adekvatnije. Postoji i niz ostalih aktivnosti koje NVO mogu da preduzimaju (kampanje, monitoring suđenja i sl.), među kojima se po svom značaju izdvaja podnošenje inicijative Ustavnom судu za ocenu ustavnosti određenog propisa (januara 2012. godine koalicija NVO za pristup pravdi podnela je ovu inicijativu u odnosu na više članova novog Zakona o parničnom postupku; po svom značaju izdvaja se preispitivanje člana 85. ovog zakona koji značajno ograničava slobodu izbora punomoćnika jer sada mora biti advokat, što stranke slabog imovinskog stanja dovodi u nepovoljniji položaj). Značajno je napomenuti da su u svakom razvijenom društvu NVO iskreni i stalni partneri države, što se često postiže potpisivanjem memoranduma o međusobnoj saradnji i podršci u onim oblastima u kojima država nema dovoljno kapaciteta i resursa da se njima bavi.

Kako se očekuje da pitanje izbeglih i prognanih lica u Republici Srbiji bude u bliskoj budućnosti konačno rešeno, glavna aktivnost nevladinog sektora u narednom periodu trebalo bi da bude usmerena na integraciju povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji i na zaštitu položaja azilanata. U poslednjih nekoliko godina raste broj zahteva za azil. Ovu činjenicu najbolje ilustruje podatak da su tokom 2008. azil u Srbiji tražile svega 52

osobe, 2009. godine taj broj se popeo na 275 osoba, da bi 2010. bio udvostručen na 522 osobe.¹⁷⁷ Uz to, znatno je izmenjena i struktura azilanata, tako da je sve više maloletnih osoba koje traže azil i koje imaju specifične potrebe jer spadaju u posebno osetljivu grupu. S obzirom na to da Srbija nema mnogo iskustva u postupanju sa azilantima, nevladine organizacije trebalo bi da preuzmu sistemski nadzor nad postupanjem državnih i lokalnih aktera prema različitim grupama migranata, a posebno prema azilantima. U Srbiji, osobe koje traže azil obraćaju se za pravnu pomoć UNHCR i nevladinim organizacijama, pre svih Centru za zaštitu i pomoć tražiocima azila, čiju bi ulogu u ovom domenu trebalo jačati. Takođe, državni organi u Srbiji retko uzimaju u obzir praksu, stavove i izveštaje relevantnih međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava, što može dovesti do kršenja međunarodnih obaveza koje je Srbija preuzeila, pa bi uloga nevladinih organizacija u domenu tumačenja, prezentacije i podsećanja organa javne vlasti na ove standarde trebalo da bude još značajnija.

Sistemski civilni nadzor nad postupanjem prema strancima, pre svih nad ilegalnim migrantima i osobama koje traže azil, podrazumeva takođe i da je predstavnicima nevladinih sektora omogućen pristup prihvatnim centrima za strance, centrima za azilante i drugim mestima na kojima se ova lica nalaze, a gde mogu da razgovaraju sa njima i informišu se o ostvarenju njihovih prava. Kako ovog nadzora nema bez pristanka nadležnog ministarstva, on se najčešće izražava potpisivanjem memoranduma o saradnji između ministarstva i NVO koja će vršiti nadzor. Ovim dokumentom preciziraju se uslovi saradnje. Taj nadzor bi prvenstveno trebalo da se odnosi na mogućnost pokretanja postupka za dobijanje azila, nadzor nad prinudim udaljenjem lica sa teritorije Republike Srbije, kao i nadzor nad sprovođenjem sporazuma o readmisiji.

U oblasti zaštite prava migranata u Republici Srbiji nekoliko nevladinih organizacija izdvojilo se svojim angažmanom u odnosu na različite grupe migranata, među kojima su *Grupa 484*, *Praxis*, *Astra*, *Atina* i Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila.

PRIMER

Aprila 2005. *Praxis* se obratio Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu ukazujući na nepravilnosti organa uprave zaduženih za vođenje matičnih knjiga sa područja Kosova i Metohije. Ministarstvo je izdalo uputstvo matičnim službama na koji način da izdaju izvod iz potvrde kako bi se otklonile nepravilnosti u radu, a koje je ova organizacija identifikovala. Kao rezultat upornog nastojanja nevladinih i međunarodnih organizacija, jula 2005. godine izmenjen je Zakon o republičkim administrativnim takšama tako da se izbeglicama i raseljenim licima omogućava da plaćaju takse umanjene za 70%.

177 Podaci navedeni prema publikaciji *O azilu*, Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, Beograd, 2011.

VI. PREPORUKE ZA DALJE POSTUPANJE

Strateški, pravno i institucionalno uređena oblast migracija izuzetno je značajna za ostvarenje slobode kretanja građana Republike Srbije, ali i za ostvarenje višeg nivoa zaštite različitih kategorija migranata koji se nalaze pod njenom jurisdikcijom. Pored prihvatanja relevantnih međunarodnih instrumenata i unapređenja zakonskog okvira, neophodno je što pre uspostaviti mehanizme za praćenje migratornih tokova, što podrazumeva redovnu izradu i ažuriranje migracionog profila Republike Srbije. Do sada je Međunarodna organizacija za migracije samostalno izrađivala migracioni profil Republike Srbije. Posebno bi trebalo pozdraviti činjenicu da je Vlada Republike Srbije na sednici održanoj 23. februara 2012. usvojila Migracioni profil Republike Srbije za 2010. godinu, čiju je pripremu koordinirao Komesarijat za izbeglice Republike Srbije u okviru projekta „Jačanje kapaciteta institucija nadležnih za upravljanje migracijama i reintegraciju povratnika u Republici Srbiji“, uz učešće predstavnika nadležnih državnih organa. Takođe, veoma je važno da se što pre usvoji i **Zakon o upravljanju migracijama**. Ovaj zakon ima zadatak da uredi pitanje upravljanja migracijama, da proklamuje načela u ovoj oblasti, da odredi organ nadležan za upravljanje migracijama i da pruži osnov za uspostavljanje jedinstvenog sistema prikupljanja i razmene podataka u ovoj oblasti. Zakon je u formi predloga po hitnom postupku ušao u skupštinsku proceduru 4. januara 2011. godine i očekuje se njegovo skoro usvajanje. Trebalo bi pozdraviti donošenje ovog Zakona i izraziti nadu da će ostvariti ciljeve radi kojih se donosi – sprečavanje štetnih posledica dolaska povećanog broja migranata u Republiku Srbiju, obezbeđenje veće mere ostvarivanja prava različitih grupa migranata, kao i protok informacija i razumevanje problema od strane javnosti koja trenutno nema dovoljno znanja o ovoj problematici, niti razumevanja za kompleksne probleme sa kojima se određene grupe migranata suočavaju. Upravo ovi ciljevi govore o kompleksnosti problema i potrebi donošenja niza mera kako bi se prevazišli i kako bi se uspostavio efikasniji sistem upravljanja migracijama.

I. OPŠTE PREPORUKE

Opšte preporuke za postupanje države u oblasti migracije su:

- *Neophodno je uspostaviti bolju koordinaciju odgovornih tela u oblasti migracija;*
- *Samo angažovanjem svih kapaciteta u zemlji i povezivanjem lokalnih institucija sa državnim institucijama može se uspostaviti celovit sistem zaštite migranata u Republici Srbiji;*
- *Svi službenici, državni i lokalni, moraju biti podvrgnuti konstantnoj edukaciji i obuci u oblasti ostvarivanja prava migranata. Ta obuka mora se sastojati i u razvijanju veština komunikacije i postupanja uvek i u svakoj situaciji u korist migrantsa;*
- *Država mora, uz saradnju sa medijima, da radi na podizanju stepena svesti o pojedinim pitanjima u društvu, a naročito o razbijanju stereotipa i predrasuda koje često mogu biti uzrok nepružanja adekvatne zaštite migrantima;*
- *Država mora da pošalje jasnu poruku da je svaki oblik nasilja nedopustiv i da koristi sve svoje kapacitete za suzbijanje nasilja u društvu, a naročito nasilja u porodici, koje je izraženije u porodicama u teškoj ekonomskoj situaciji i na marginali društva;*
- *Država mora da uspostavi sistem odgovornosti na svim nivoima, koji bi značio sankcionisanje nedopuštenog ponašanja i jačanje interne kontrole;*
- *Sistem praćenja i razmene podataka mora da bude bolje uspostavljen jer od njih zavisi i definisanje daljih mera i unapređenje stanja u pojedinim oblastima;*
- *U nedostatku relevantnih podataka, radi analize stanja i njenog praćenja, država mora ozbiljno da koristi izveštaje nezavisnih tela, kao i izveštaje i praksu relevantnih međunarodnih tela;*
- *Država mora što pre da uspostavi celovit sistem besplatne pravne pomoći koji će omogućiti migrantima pravo na jednak pristup sudu;*
- *Nedostaci uočeni u praksi moraju što pre da budu otklonjeni izmenama i dopunama postojećeg zakonskog okvira (npr. Zakona o azilu), ali i donošenjem novih propisa (npr. Zakona o upravljanju migracijama).*

2. PREPORUKE KOJE SE ODNOSE NA POJEDINE KATEGORIJE MIGRANATA

Pored opštih preporuka, država mora da preduzme i niz mera radi poboljšanja položaja svake migrantske grupe posebno, jer se one u Republici Srbiji nalaze u specifičnom položaju i suočavaju sa veoma konkretnim problemima.

2.1. Preporuke koje se odnose na strance

Položaj stranaca u Republici Srbiji regulisan je Ustavom i nizom zakona, pre svih Zakonom o strancima. Iako je većina propisa novijeg datuma i u principu usklađena sa međunarodnim standardima, neophodno je u postojeći zakonski okvir uneti neke izmene i dopune.

- Neophodno je doneti novi *Zakon o uslovima zapošljavanja stranaca koji se već nalazi u skupštinskoj proceduri, a koji će na moderan način uređiti uslove i postupak zapošljavanja stranaca u Republici Srbiji;*
- Važno je dopuniti član 47. *Zakona o strancima koji u odnosu na član 39. stav 3. Ustava na uži način definiše uslove za proterivanje stranaca, tako što će se uvesti odredba koja zabranjuje proterivanje u slučaju da strancu prete progon ili ozbiljno kršenje ljudskih prava.*

U smislu unapređenja položaja stranaca u Srbiji mogu biti date još neke preporuke:

- Službenici koji preduzimaju službene radnje prema licima sa posebnim potrebama, dužni su takođe da postupaju i u skladu sa međunarodnim ugovorima, a pre svih sa standardima koje je utvrdio Evropski komitet za sprečavanje mučenja. Kako bi se ovaj cilj ostvario, neophodno je da se organizuje adekvatna obuka ovih službenika i njihovo upoznavanje sa međunarodnim propisima u oblasti ljudskih prava;
- Država bi trebalo da uspostavi koherentan, sveobuhvatni sistem prikupljanja podataka o strancima koji borave na teritoriji Republike Srbije;
- Država mora da razvije politiku pružanja jednakih mogućnosti za sve strance, bez diskriminacije;
- Država mora svim raspoloživim sredstvima da se bori protiv rasizma i diskriminacije i da sankcioniše govor mržnje i razne oblike rasističkog nasilja prema stranicima;
- Lokalne samouprave trebalo bi da organizuju razne aktivnosti radi upoznavanja stranaca sa kulturom i specifičnostima Srbije i da omoguće njihovu lakšu integraciju organizovanjem kurseva jezika, tribina, kulturnih programa i sl.

2.2. Preporuke koje se odnose na radnike migrante

Radnici migranti predstavljaju posebnu kategoriju stranaca koji borave na teritoriji Republike Srbije, u kojoj ostvaruju pravo na rad i u vezi s radom. I pored brojnih međunarodnih konvencija koje je Republika Srbija prihvatile, to nije učinjeno sa ključnom konvencijom koja se odnosi na radnike migrante. U pitanju je Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica.

- Država bi trebalo da razmotri mogućnost što skorijeg ratifikovanja Konvencije o zaštiti radnika migranta i da radi na stvaranju uslova za ispunjenje obaveza koje proističu iz ovog međunarodnog instrumenta;
- Država bi trebalo da razmotri mogućnost podsticanja učenja srpskog jezika među radnicima migrantima i članovima njihovih porodica, kao i mogućnost promovisanja i omogućavanja maternjeg jezika deci radnika migranata;
- Trebalo bi razmotriti mogućnost da Nacionalna služba za zapošljavanje organizuje programe za dokvalifikaciju i prekvalifikaciju članova porodica radnika migranata. Ovo se posebno odnosi na poslove po ugovoru o obavljanju privremenih i povremenih poslova, za koje nije potrebna radna dozvola, a sve radi njihove integracije i što bržeg socijalnog uključivanja;
- Država bi trebalo da podstiče privatne penzione programe;
- Trebalo bi uspostaviti nacionalnu bazu podataka o slobodnim radnim mestima.

2.3. Preporuke koji se odnose na tražioce azila

Srbija je ratifikovala veliki broj međunarodnih konvencija koje se direktno ili indirektno odnose i na azil, a 2007. godine donela je i Zakon o azilu. Iako ovaj zakon predstavlja značajan doprinos u unapređenju zaštite tražilaca azila, on sadrži neka rešenja koja bi trebalo uskladiti sa međunarodnim standardima. Broj lica koja traže azil u Republici Srbiji svakim se danom povećava. Do sada je odobrena samo supsidijarna zaštita i to za pet osoba, državljane Iraka, Somalije i Etiopije. Od ovog broja, čak je tri lica napustilo teritoriju Republike Srbije, što samo ilustruje da većina tražilaca azila ima nameru da dođe do zemalja Evropske unije, čak i kada formalno zatraže azil u Srbiji. Država mora da poveća kapacitete i koordinaciju rada različitih državnih i nevladinih aktera i da uloži dodatne resurse kako bi unapredila položaj tražilaca azila i predupredila probleme koji se pojavljuju u praksi. Međutim, kako bi to postigla, u nekim segmentima morala bi da izmeni postojeći zakonski okvir.

U tom smislu, mogu se izdvojiti nekoliko preporuka za dalje postupanje države u oblasti azila:

- *Povećati kapacitete za zbrinjavanje svih lica koja traže azil u Republici Srbiji;*
- *Povećati smeštajne kapacitete radne jedinice za smeštaj maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja i staratelja jer deca uživaju posebnu zaštitu, čak i kada ilegalno borave na teritoriji Republike Srbije;*
- *Obezbediti nezavisnost u radu tela koja odlučuju o zahtevu za azil;*
- *Neophodno je hitno povećati broj lica angažovanih u Odseku za azil;*
- *Što pre ispuniti zakonsku obavezu osnivanja Kancelarije za azil;*
- *Obezbediti što veću stručnost u radu Komisije za azil kroz stalne edukacije u oblasti prava azilanata;*
- *Iako je u praksi to najčešće slučaj, žalba na rešenje o odbijanju zahteva za azil mora imati suspenzivno dejstvo;*
- *Treba predvideti rok za donošenje prvostepene odluke o azilu kako bi se uvela veća pravna sigurnost i hitnost u odlučivanju ovih zahteva;*
- *Utvrđivanje liste sigurnih trećih zemalja mora biti na osnovu jasnih kriterijuma i uz njeno periodično preispitivanje;*
- *Hitno uspostaviti nadležnost odgovarajućeg organa državne uprave za integraciju azilanata;*
- *Obavezno dalje obučavati i stručno usavršavati pripadnike državnih organa u oblasti ostvarivanja prava tražilaca azila;*
- *U praksi sprovoditi meru prinudnog udaljenja lica kojem je odbijen azil isključivo u skladu sa postojećim međunarodnim standardima u ovoj oblasti;*
- *Lokalna vlast mora da doprinosi stvaranju tolerancije i smanjivanju tenzija u onim opštinama u kojima postoje centri za azil;*
- *Lokalna vlast trebalo bi da preduzima mere usmerene na razvijanje servisa za hitno zbrinjavanje stranaca u onim opštinama u kojima postoji veliki priliv tražilaca azila;*
- *Država bi trebalo da preduzme odlučne mere za kažnjavanje lica koja u medijima koriste govor mržnje i doprinose stvaranju rasne netrpeljivosti.*

2.4. Preporuke koje se odnose na izbeglice

Već je bilo reči o tome da se pojam izbeglice u Republici Srbiji tumači restriktivno i da se odnosi na izbeglice sa prostora bivše Jugoslavije koje, nažalost, i pored značajnog smanjenja broja, još nisu promenile svoj status. Država ulaže napore za rešavanje ovog problema i njihovo zbrinjavanje, a izmenama i dopunama Zakona o izbeglicama iz 2010. godine, kao i Nacionalnom strategijom za unapređenje njihovog položaja iz 2011. akcentat se stavlja na integraciju i na razvijanje programa za stambeno zbrinjavanje izbeglica. Iako je dosta učinjeno na ovom planu, postoje neke oblasti u kojima bi država u bližoj budućnosti morala da učini više. Tako:

- *Država mora još više da insistira na ostvarenju regionalne saradnje radi rešavanja stambenog pitanja izbegličke populacije;*
- *Država treba da obezbedi tim stručnjaka koji će pružati besplatnu pravnu pomoć izbeglicama radi ostvarenja prava na imovinu u regionu;*
- *Treba što pre zatvoriti sve kolektivne centre u zemlji;*
- *Nastaviti sa sprovođenjem projekata rešavanja stambenog pitanja za ugrožene izbeglice u Republici Srbiji;*
- *Nastaviti sa sprovođenjem projekata kojima se podstiče zapošljavanje izbeglica i bivših izbeglica u Republici Srbiji;*
- *U lokalnim sredinama insistirati na uvođenju još većeg broja servisa podrške izbeglicama radi njihove pune integracije.*

2.5. Preporuke koje se odnose na interno raseljena lica

Položaj interno raseljenih lica naročito je težak jer nema međunarodno obavezujuće konvencije, ali ni postojećeg zakonskog okvira usmerenog na rešavanje problema ove kategorije migranata. Interno raseljena lica smatraju se državljanima Republike Srbije i uživaju sva prava kao i ostali građani. Međutim, problemi sa kojima se ova populacija suočava veoma su specifični i zahtevaju preduzimanje adekvatnih, dopunskih mera kako bi se njen položaj poboljšao i kako bi bila u mogućnosti da ostvaruje svoja ustavom garantovana prava. Ovo se prvenstveno odnosi na ona lica koja zbog nedostatka dokumentacije ne mogu da ostvare neka osnovna prava. Zato država mora da preduzme niz odlučnih koraka:

- Država treba i dalje uporno da insistira na stvaranju uslova za bezbedan i održiv povratak raseljenih lica sa Kosova i Metohije;
- Matične i katastarske knjige što pre se moraju ujednačiti i učiniti dostupnim;
- Nastaviti sa praksom uključivanja internu raseljenih lica u programe podrške za poštovanju i rešavanju stambenih pitanja;
- Što pre izmeniti niz zakona – Porodični zakon, Zakon o matičnim knjigama, Zakon o vanparničnom postupku i sl., kako bi se adekvatno rešilo pitanje naknadnog upisa u matične knjige;
- Omogućiti licima privremeno uživanje prava garantovanih Ustavom Republike Srbije do trenutka upisa u matične knjige i izdavanja neophodne dokumentacije;
- Obezbediti veća izdvajanja za ostvarivanje besplatne pravne pomoći organizacija koje na terenu pružaju pomoći licima bez dokumentacije u obezbeđivanju dokumenata;
- Što pre rešiti pitanje postojanja neformalnih naselja i donošenje propisa o pri nudnom iseljenju koje mora biti u skladu sa međunarodnim standardima;
- Unaprediti sistem evidentiranja svih projekata i svih korisnika programa podrške zapošljavanju, samozapošljavanju i razvoju malih i mikropreduzeća, uspostavljajući bazu podataka koja će obuhvatiti sve relevantne podatke o grantovima radi njihovog efikasnijeg praćenja, što podrazumeva i bolju saradnju nevladinog sektora sa relevantnim državnim institucijama.

2.6. Preporuke koje se odnose na povratnike po osnovu sporazuma o readmisiji

Povratnici su pripadnici posebno ranjivih grupa koje su izložene velikom riziku od siromaštva. Ova lica se sreću sa brojnim problemima u Republici Srbiji, od pribavljanja dokumenata do nerazumevanja sredine, nemogućnosti pronalaska posla i smeštaja. Država bi morala da uloži dodatne napore radi adekvatnog zbrinjavanja ovih lica, i to:

- *Pravo na informisanje o pravima mora se obezbediti svima, bez obzira na dužinu boravka u inostranstvu;*
- *Ostvariti koordinisani saradnju svih nivoa vlasti radi ostvarenja pomoći povratnicima;*
- *Lokalne samouprave treba što pre da prošire postojeće lokalne akcione planove tako da obuhvate i povratnike. Najveći deo sredstava izdvojiti za siromašne opštine u kojima žive značajno velike populacije povratnika;*
- *Osmisliti programe podrške opštinama iz kojih odlazi najveći broj stanovnika;*
- *Neophodno je uspostaviti saradnju državnih i lokalnih institucija i organizacija civilnog društva koje se prevashodno bave pružanjem pomoći povratnicima i nadzorom nad poštovanjem njihovih ljudskih prava u procesu povratka;*
- *Osnažiti lokalne savete za migracije, kao i instituciju romskih koordinatora;*
- *Osmisliti programe za rešavanje stambenog pitanja povratnika;*
- *Sprovesti programe koji će olakšati prelazni period učenja srpskog jezika u prvoj godini posle povratka i omogućiti učenje srpskog jezika pre početka nastave;*
- *Obezbediti dodatne časove učenja srpskog jezika radi omogućavanja nastavka školovanja u Srbiji i pojednostaviti proceduru nostrifikacije diploma;*
- *Omogućiti alternativno obrazovanje za starije povratnike.*

2.7. Preporuke koje se odnose na žrtve trgovine ljudima

Žrtve trgovine ljudima u 21. veku izložene su nepojmljivim oblicima eksploatacije i kršenja osnovnih ljudskih prava, koji se svakodnevno dešavaju i u Republici Srbiji. I pored donošenja konvencija na međunarodnom planu koje zabranjuju trgovinu ljudima, ali i unošenja ovog krivičnog dela u domaće zakonodavstvo, još mnogo mora biti učinjeno kako bi se ova pojava suzbila, a njeni učiniovi adekvatno kaznili. Kaznena politika u Republici Srbiji još je na niskom nivou, žrtve su tokom krivičnog postupka izložene daljoj viktimizaciji, a nedovoljni kapaciteti i postojanje predrasuda državnih organa, ali i sredine, dodatno otežavaju reintegraciju žrtve. Kako bi se ovi problemi prevazišli, neophodno je da država preduzme određene korake, i to:

- Što pre početi sa primenom zaštitnih mera prema svedocima na osnovu Zakona o krivičnom postupku i koristiti ih posebno za žrtve trgovine ljudima;
- Konstantno edukovati tužioce, sudije i advokate o traumatičnom iskustvu žrtve i razlici između dobrovoljne i prinudne prostitucije, te insistirati na oštrijoj kaznenoj politici;
- Uključiti veći broj aktera u proces identifikacije i pružanje pomoći žrtvama;
- Urediti odnose između centara za socijalni rad i Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima u slučaju maloletnih žrtava;
- Odlučno sprovoditi mere protiv svakog vida eksploatacije, a naročito zaštititi decu od prosjačenja na ulici;
- Razvijati dalju socijalnu i psiho-socijalnu pomoć za žrtve trgovine ljudima;
- Odvajati više novca za zastupanje žrtava na sudu, kao i za Službu za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima i povećanje njenih kapaciteta;
- Odlučno zaustaviti širenje dalje viktimizacije žrtve;
- Razvijati servise za davanje informacija i proveru poslova u inostranstvu;
- Kreirati pograne podrške za decu – žrtve;
- Omogućiti programe podrške i oporavka za žrtve trgovine ljudima;
- Lokalne vlasti trebalo bi da obezbede što veći broj prihvatališta za žrtve trgovine ljudima;
- Kreirati baze podataka organizacija koje mogu da pruže pomoć žrtvama trgovine ljudima.



Izložene preporuke predstavljaju samo deo aktivnosti koje bi država morala da sprovodi radi unapređenja položaja migranata u Republici Srbiji. Jedino holistički pristup rešavanju problema, koji istovremeno vodi računa o specifičnim preprekama koje postoji u realizaciji prava pojedinih migratornih grupa, može dovesti i do pozitivnih rešenja. Samo uz koordinaciju i podršku na svim nivoima, cilj može biti postignut. Državni organi imaju vodeću ulogu u ovom procesu. Međutim, i lokalne vlasti snose veliku odgovornost i imaju veliku ulogu u tom procesu, a naročito u procesu integracije migranata. One mogu značajno da unaprede položaj prava migranata, identifikovanjem njihovih specifičnih potreba i razvijanjem servisa za njihovo zadovoljenje. Ovaj priručnik ima zadatak da ih upozna sa ustavnim, međunarodnim i zakonskim pravima koja pripadaju migrantima, ali i sa prioritetnim oblastima delovanja u vezi s njima, kao i da ih podstakne na odgovarajuću aktivnost.

BIBLIOGRAFIJA

- Anđelković, Marija (ur.), *Suzbijanje trgovine ljudima – dobre prakse, priručnik za institucije*, ASTRA, Beograd, 2010.
- Babović, Marija, Cvejić, Slobodan, Rakić, Danilo, *Položaj izbeglica na tržištu rada i učešće u aktivnim merama zapošljavanja*, Beograd, maj 2007.
- Battjes, Hemme, *European Asylum Law and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2006.
- Commissioner for Human Rights, *Position on the Right to Seek and Enjoy Asylum*, Strasbourg, 24 June 2010.
- Commissioner for Human Rights, *Seminar on the Human Rights Dimensions of Migration in Europe*, Strasbourg, 14 April 2011.
- EKRN, Preporuka o opštoj politici br. 13 o borbi protiv anticiganizma i diskriminacije Roma, Strazbur, septembar 2011.
- Elspeth, Guild, *Criminalization of Migration in Europe: Human Rights Implications*, Commissioner for Human Rights, September 2009.
- EU, Grupa 484, Open Society Foundations, ECRE, *Izazovi prisilnih migracija u Srbiji – položaj izbeglica, interno raseljenih lica, povratnika i tražilaca azila*, jun 2011.
- Galonja, Aleksandra, Jovanović, Slađana, *Zaštita žrtava i prevencija trgovine ljudima*, UNHCR, UNDOC, IOM, 2011.
- Građanska inicijativa Lingva, *Izveštaj o poštovanju ljudskih prava izbeglih i raseljenih lica u centralnoj Srbiji za period jul 2010. – jun 2011*, Kraljevo, jul 2011.
- Grupa 484, *Ljudska prava izbeglica, interno raseljenih lica, povratnika, azilanata i žrtava trgovine ljudima u Srbiji i Crnoj Gori*, Izveštaj za 2005.
- Grupa 484, *Rezultati istraživanja povratnika iz Zapadne Evrope na opštini Palilula*, februar 2008.
- Grupa 484, *Studija o ženama u izbeglištvu i raseljeništvu*, Beograd, avgust 2006.
- IOM, *International Migration Law, Glossary on Migration*, Switzerland, 2004.
- Kljajić, Sanja, Jovanović, Vladan, *Analiza funkcionisanja Službe za kordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima*, Beograd, Vlada Republike Srbije, UN.Gift, IOM, UNODC, UNHCR, januar 2011.
- Kovačević Kuštrimović, Radmila, Draškić, Marija, Arsić, Jelena, Jokanović, Jelena (ur.), *Vestine komunikacije – pravni intervju*, OEBS, Beograd, 2010.Köfner, Gottfried, *Can Serbia be considered a „Safe Third Country“ for the purposes of the Hungarian refugee status determination procedure?*, UNHCR, 30 August 2011.
- Lavenex, Sandra, *Safe Third Countries, Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, CEU Press, Budapest, 1999.

Lazić, Maja (ur.), *Zagovaranje zaštite prava interno raseljenih lica za vreme raseljenja u Republici Srbiji*, Grupa 484, april 2004.

Moeli, Daniel, Shah, Sangeeta, Sivakumaran, Sandesh (eds.), *International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2010.

Multanen, Elena, *Kosovo IDPs: Situation, Problems, Solutions?*, Grupa 484, November 2001.

Multanen, Elina, *Refugees and IDPs as Vulnerable Groups and their Inclusion in Poverty Reduction Strategy Paper*, edition Lessons Learned, Group 484, 2003.

Niinimäki, Tuire, *The European Court of Human Rights and non-citizens' right to migrate*, Web Reports 66, Institute of Migration, Turku, 2011.

Paunović, Milan, Krivokapić, Boris, Krstić, Ivana, *Međunarodna ljudska prava*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 2010.

Perić, Tatjana, *Kršenja ljudskih prava Roma vraćenih u Srbiju po osnovu sporazuma o readmisiji*, Ekumenska humanitarna organizacija, Novi Sad, 2007.

Petrović, Vesna (ur.), *Ljudska prava u Srbiji 2010 – pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2011.

Praxis, *Analiza glavnih prepreka i problema u pristupu Roma pravu na socijalnu zaštitu*, Beograd, april 2011.

Praxis, *Analiza glavnih prepreka i problema u pristupu Roma pravima na zdravlje i zdravstvenu zaštitu*, Beograd, jul 2011.

Praxis, *Izveštaj o aktivnostima na polju readmisije u 2009. godini*, 2010.

PRAXIS, *Pravno nevidljiva lica u Srbiji – i dalje bez rešenja*, Beograd, jun 2011.

Praxis, UNHCR, *Analiza situacije interno raseljenih lica sa Kosova u Srbiji: zakon i praksa*, mart 2007.

Tomuschat, Christian, *Human Rights between Idealism and Realism*, Oxford University Press, 2nd ed., 2008.

UNHCR, JIPS, Komesarijat za izbeglice, *Procena potreba interno raseljenih lica u Srbiji*, mart 2011.

UNHCR, *Osnove zaštite izbeglica*, Beograd, 2006.

UNHCR, UNODC, IOM, *Krivičnopravni sistem i sudska praksa u oblasti borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji*, Beograd, 2011.

Vlada Republike Srbije, Savet za integraciju povratnika, *Priručnik za postupanje u okviru integracije povratnika*, novembar 2009.

Vlada Republike Srbije, *Migracioni profil Republike Srbije za 2010. godinu*, 2011.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.7:314.151.3(497.11)(035)

КРСТИЋ, Ивана, 1975–

Zaštita prava migranata u Republici Srbiji : priručnik za državne službenike i službenike u lokalnim samoupravama / Ivana Krstić. – Beograd : Međunarodna organizacija za migracije, Misija u Srbiji, 2012 (Beograd : Dosije studio). – 140 str. ; 30 cm. – (Projekat Jačanje kapaciteta institucija Republike Srbije za upravljanje migracijama i reintegraciju povratnika (CBMM))

Tiraž 2.000. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija: str. 139–140.

ISBN 978-86-85003-10-3

а) Мигранти – Правна заштита – Србија – Приручници
COBISS.SR-ID 189667596



Ministry of Foreign Affairs
of the Czech Republic

Projekat finansira Evropska unija preko Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji