

PRIRUČNIK O ZAŠTITI MIGRANATA U REPUBLICI SRBIJI



PROF. DR IVANA KRSTIĆ



British Embassy
Belgrade



International Organization for Migration (IOM)
The UN Migration Agency

MEĐUNARODNA
ORGANIZACIJA
ZA MIGRACIJE



PRIRUČNIK
O ZAŠTITI
MIGRANATA
U REPUBLICI
SRBIJI

prof. dr Ivana Krstić

Beograd, mart 2018.

Sadržaj

PREDGOVOR.....	7
----------------	---

I DEO PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR I STANDARDI ZAŠTITE MIGRANATA

PRVA GLAVA

UVODNE NAPOMENE O MIGRACIJAMA	11
1.1. DEFINICIJA I OBLICI MIGRACIJA.....	11
1.2. GLOBALNI PODACI O MIGRACIJAMA.....	14
1.3. MIGRANTSKA RUTA: ZEMLJA POREKLA, TRANZIT I ZEMLJA PRIJEMA	16
1.4. NEOPHODNOST ZAŠTITE MIGRANATA	17
1.5. PRINCIPI ZAŠTITE MIGRANATA	17
1.5.1. NE NANOSITI ŠTETU (DO NOT HARM)	18
1.5.2. PRIORITIZOVANJE BEZBEDNOSTI I DOSTOJANSTVA MIGRANATA.....	18
1.5.3. ADEKVATAN PRISTUP POMOĆI I SLUŽBAMA	18
1.5.4. PRINCIP JEDNAKOSTI I ZABRANA DISKRIMINACIJE.....	19
1.5.5. UČEŠĆE (PARTICIPACIJA) MIGRANATA.....	19
1.5.6. PRAVO NA ZDRAVLJE.....	19
1.5.7. ODGOVORNOST ZA NEPOŠTOVANJE PRAVA.....	20

DRUGA GLAVA

MEĐUNARODNI OKVIR ZA ZAŠTITU MIGRANATA.....	21
2.1. MEĐUNARODNI INSTRUMENTI ZA ZAŠTITU MIGRANATA.....	21
2.1.1. INSTRUMENTI UJEDINJENIH NACIJA.....	21
2.1.2. INSTRUMENTI SAVETA EVROPE.....	25
2.1.3. INSTRUMENTI EVROPSKE UNIJE.....	26
2.2. OSNOVNA PRAVA	28
2.2.1. NAČELO JEDNAKOSTI I ZABRANA DISKRIMINACIJE.....	28
2.2.2. PRAVO NA ŽIVOT.....	30
2.2.3. ZABRANA MUČENJA I DRUGIH OBLIKA ZLOSTAVLJANJA.....	31
2.2.4. ZABRANA ROPSTVA, PRINUDNOG RADA I EKSPLOATACIJE	33
2.2.5. PRAVO NA SLOBODU I BEZBEDNOST LIČNOSTI.....	35
2.2.6. PRISTUP PRAVDI.....	36
2.2.7. PRAVO NA PRIVATNI I PORODIČNI ŽIVOT.....	38

TREĆA GLAVA

PRAVNI I INSTITUCIONALNI MEHANIZMI ZAŠTITE MIGRANATA U REPUBLICI SRBIJI	41
3.1. PRAVNI OKVIR ZAŠTITE MIGRANATA U REPUBLICI SRBIJI	41
3.1.1. USTAVNE ODREDBE	41
3.1.2. ZAKONSKE ODREDBE	42
3.1.3. STRATEŠKA DOKUMENTA	48
3.2. INSTITUCIONALNI OKVIR ZAŠTITE MIGRANATA	50
3.2.1. AKTERI U OBLASTI UPRAVLJANJA MIGRACIJAMA	50

ČETVRTA GLAVA

RANJIVE GRUPE MIGRANATA	55
4.1. RANJIVOST MIGRANATA	55
4.2. RAZDVOJENA DECA I DECA BEZ PRATNJE	57
4.3. ŽENE KOJE SU PREŽIVELE RODNO ZASNOVANO NASILJE	59
4.4. ŽRTVE TRGOVINE LJUDIMA	61
4.5. STARIJI MIGRANTI	62
4.6. MIGRANTI SA INVALIDITETOM	63
4.7. LGBTI MIGRANTI	65
4.8. TRAŽIOCI AZILA KOJIMA JE ODBIJEN ZAHTEV ZA AZIL	67

II DEO ODGOVOR NA POTREBE MIGRANATA I DOSTUPNE USLUGE

PETA GLAVA

MAPA KRITIČNIH TAČAKA NA MIGRANTSKOJ RUTI OD TRENUTKA ULASKA DO NAPUŠTANJA TERITORIJE SRBIJE	71
5.1. PRIMENA ODGOVARAJUĆEG PRAVNOG REŽIMA	71
5.2. MAPA PUTA MIGRANATA U REPUBLICI SRBIJI	72
5.2.1. TRAŽIOCI AZILA	73
5.2.2. NEREGULARNI MIGRANTI	74
5.2.3. MALOLETNICI BEZ PRATNJE	75
5.2.4. LICA PREŽIVELA RODNO ZASNOVANO NASILJE I TRGOVINU LJUDIMA	76



ŠESTA GLAVA

PRISTUP TERITORIJI, IDENTIFIKACIJA POTREBA MIGRANATA I SISTEM UPUĆIVANJA	77
6.1. PRAVNI OKVIR REPUBLIKE SRBIJE	77
6.1.1. OPŠTI REŽIM ULASKA	77
6.1.2. TRAŽIOCI AZILA	80
6.2. PRAKSA U REPUBLICI SRBIJI U VEZI SA PRISTUPOM TERITORIJI	82
6.3. GLAVNI AKTERI U PRVOM KONTAKTU SA MIGRANTIMA	84
6.4. STANDARDI KOJE TREBA ISPUNITI PRILIKOM PRISTUPA TERITORIJI	85
6.4.1. POLICIJSKI SLUŽBENICI	85
6.4.2. PREVODIOCI	89
6.4.3. PRUŽAOCI PRAVNE POMOĆI	91

SEDMA GLAVA

LIŠENJE SLOBODE I PRITVARANJE MIGRANATA	93
7.1. NACIONALNI PRAVNI OKVIR LIŠENJA SLOBODE MIGRANATA	93
7.1.1. MIGRANTI	94
7.1.2. TRAŽIOCI AZILA	95
7.2. PRAKSA U REPUBLICI SRBIJI U VEZI SA LIŠAVANJEM SLOBODE MIGRANATA	96
7.3. ULOGA GLAVNIH AKTERA KOD LIŠAVANJA SLOBODE MIGRANATA	98
7.4. STANDARDI KOJI SE ODOSE NA AKTERE KOJI SU U KONTAKTU SA MIGRANTIMA LIŠENIM SLOBODE	99
7.4.1. SUDIJE	99
7.4.2. RADNICI U PRITVORSKIM JEDINICAMA	100
7.4.3. ZDRAVSTVENI RADNICI	101
7.4.4. PRUŽAOCI PRAVNE POMOĆI	102

OSMA GLAVA

PRAVA I OBAVEZE MIGRANATA TOKOM BORA VKA U REPUBLICI SRBIJI	103
8.1. NACIONALNI PRAVNI OKVIR KOJI SE ODNOSI NA PRAVA I OBAVEZE MIGRANATA	103
8.1.1. PRAVO NA ADEKVATAN SMEŠTAJ	103
8.1.2. PRAVO NA OBRAZOVANJE	104
8.1.3. PRAVO NA ZDRAVLJE	106
8.1.4. PRAVO NA SOCIJALNU ZAŠTITU	107
8.1.5. OSTALA PRAVA	107

8.2. PRAKSA U REPUBLICI SRBIJI U ODNOSU NA PRAVA I OBAVEZE MIGRANATA	107
8.2.1. SMEŠTAJ	108
8.2.2. OBRAZOVANJE	111
8.2.3. ZDRAVSTVENA ZAŠTITA	111
8.2.4. SOCIJALNA ZAŠTITA	112
8.3. ULOGA RAZLIČITIH AKTERA U OBEZBEĐENJU PRAVA I OBAVEZA MIGRANATA	112
8.4. POSEBNO OSETLJIVE GRUPE MIGRANATA	114
8.4.1. DECA BEZ PRATNJE I DECA U RIZIKU	114
8.4.2. ŽRTVE TRGOVINE LJUDIMA	115
8.4.3. ŽRTVE RODNO ZASNOVANOG NASILJA	116
8.5. STANDARDI PRUŽANJA USLUGA MIGRANTIMA	117
8.5.1. STANDARDI PRUŽANJA USLUGA SOCIJALNE ZAŠTITE	117
8.5.2. STANDARDI PRUŽANJA USLUGA ZA MIGRANTE	119

DEVETA GLAVA

TRAJNIJA REŠENJA ZA MIGRANTE	121
9.1. NACIONALNI PRAVNI OKVIR	121
9.1.1. INTEGRACIJA	121
9.1.2. DOBROVOLJNI POVRATAK	125
9.1.3. PRINUDNO UDALJENJE	125
9.1.4. PRESELJENJE	126
9.2. PRAKSA U REPUBLICI SRBIJI U ODNOSU NA TRAJNA REŠENJA	127
9.2.1. INTEGRACIJA	127
9.2.2. DOBROVOLJNI POVRATAK	130
9.2.3. PRINUDNO UDALJENJE	131
9.2.4. PRESELJENJE	132
9.3. ULOGA RAZLIČITIH AKTERA U ODLUČIVANJU I SPROVOĐENJU TRAJNIH REŠENJA	133
9.4. STANDARDI KOJI SE ODOSE NA TRAJNA REŠENJA	134
9.4.1. DOBROVOLJNI POVRATAK	134
9.4.2. UDALJENJE SA TERITORIJE SRBIJE	135
9.4.3. INTEGRACIJA	141
9.4.4. PRESELJENJE	142





PREDGOVOR

Priručnik koji je pred čitaocem nastao je u okviru projekta „Podrška jačanju sistema upravljanja migracijama i azilom u Srbiji“, koju sprovodi Međunarodna organizacija za migracije u Republici Srbiji. Projekat je nastao kao reakcija na migrantsku krizu 2015. godine na Zapadnom Balkanu, koja je ukazala na potrebu za daljom reformom i uspostavljanjem efikasnijeg sistema upravljanja migracijama i azilom u Republici Srbiji. Projekat služi kao podrška naporima svih aktera da se prilagođavaju postojećoj situaciji i da u okviru postojećeg pravnog i strateškog okvira za migrante unaprede poštovanje njihovih ljudskih prava i dostojanstva. Tako je osnovna ideja vodilja priručnika da sve aktere, a posebno terenske radnike, upozna sa postojećim pravnim, strateškim i institucionalnim okvirom u Republici Srbiji, uz poseban osvrt na relevantne međunarodne standarde, postojeću praksu u Republici Srbiji i konstantnu težnju ka povezivanju sistema pružanja usluga migrantima radi zadovoljenja njihovih osnovnih potreba i poštovanju njihovih osnovnih prava i sloboda.

Priručnik je podeljen u dve celine.

Prvi deo je opšteg karaktera i tiče se uvodnih tema koje se odnose na definisanja osnovnih pojmova u oblasti migracije, predstavljanje najvažnijih prava za migrante iz korpusa ljudskih prava, pravni i strateški i institucionalni okvir za migrante u Republici Srbiji, kao i razmatranje posebno osetljivih grupa migranata.

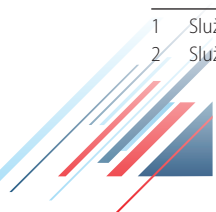
Drugi deo priručnika ima zadatak da ukaže na postojeću praksu u Republici Srbiji koja se tiče tretmana migranata, kako bi se objasnilo šta se s njima dešava od trenutka ulaska na teritoriju Republike Srbije do trenutka njenog napuštanja (u slučaju da ostanak u Srbiji za njih nije trajno rešenje). Naredne glave se bave ključnim pitanjima, od njihovog ulaska na teritoriju i upućivanja, eventualnog pritvaranja, do prava koja uživaju tokom njihovog boravka na teritoriji Repu-

blike Srbije i konačno do pronalaženja trajnog rešenja za njih. U svakoj glavi je predstavljen relevantan zakonodavni okvir, praksa u Republici Srbiji, identifikovani pružaoci usluga u određenoj oblasti i standardi koje treba zadovoljiti. Takođe, u ovim delovima ukazano je na nova zakonska rešenja koja bi trebalo da u znatnoj meri unaprede sistem azila u Republici Srbiji, kao i položaj posebno osetljivih nedokumentovanih migranata u vidu novih zakonskih rešenja u Zakona o azilu i privremenoj zaštiti¹ i novom Zakona o strancima², koji su usvojeni u martu 2018. godine. Ove novine su, takođe, i deo napora Republike Srbije da prilagodi svoj sistem zajedničkom sistemu azila u Evropskoj uniji, na njenom putu ka punopravnom članstvu u ovoj organizaciji.

Rad na izradi priručnika bio je veoma intenzivan i dinamičan, imajući u vidu svakodnevne promene koje se dešavaju na polju zaštite izbeglica i migranata ne samo u Republici Srbiji, već i na međunarodnom planu. Autorka se zato posebno zahvaljuje zaposlenima u centralnoj kancelariji IOM-a, Odeljenju za međunarodno migraciono pravo, na svim korisnim komentarima datim tokom izrade priručnika. Ipak, posebnu zahvalnost autorka duguje kolegama Tanji Azanjac Janjatović, koordinatorki za izgradnju kapaciteta u okviru projekta „Podrška jačanju sistema upravljanja migracijama i azilom u Srbiji“ i Marku Peroviću, koordinatoru za zaštitu migranata u IOM Srbija, kako na iskrenoj podršci i pomoći, tako i na komentarima i sugestijama kojima su značajno doprineli kvalitetu teksta priručnika.

1 Službeni glasnik RS, br. 24/18. Novi zakon stupa na snagu 3. juna 2018.

2 Službeni glasnik RS, br. 24/18. Novi zakon stupa na snagu 3. oktobra 2018.



I DEO



PRAVNI I INSTITUCIONALNI
OKVIR I STANDARDI
ZAŠTITE MIGRANATA

UVODNE NAPOMENE O MIGRACIJAMA

1.1. DEFINICIJA I OBLICI MIGRACIJA

Migracija predstavlja globalni fenomen koji podrazumeva promenu mesta boravka usled kretanja pojedinaca ili grupe pojedinaca, koja može biti privremena ili trajnija (stalno nastanjenje). Migracije se odnose na bilo koje kretanje ljudi, kada dolazi do promene prebivališta i kada nije planiran brzi povratak. Drugim rečima, ovaj izraz opisuje fizičko kretanje iz jednog područja u drugo, a može biti spoljašnje ili unutrašnje, zavisno od toga da li je lice prešlo međunarodno priznatu granicu ili nije. Drugim rečima, migracija podrazumeva promenu mesta boravka ili države porekla koje je privremeno, a može biti i trajnije po svom trajanju (stalno nastanjenje). Takođe, migracija može biti:

1. DOBROVOLJNA MIGRACIJA - Postoji onda kada je promena mesta boravka ili države porekla učinjena uz postojanje voljnog elementa i to zbog rada, obrazovanja, spajanja sa porodicom ili nekog drugog razloga. Kada ova lica borave u stranoj zemlji radi obavljanja nekog posla, oni se nazivaju **radnici migranti**. Radnik migrant je definisan u Međunarodnoj konvenciji o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica kao "osoba koja će biti zaposlena, jeste zaposlena ili je bila zaposlena u delatnosti uz novčanu naknadu, u državi čiji nije državljanin."³

Iregularni migrant⁴ je osoba koja se kreće ili se kretala preko međunarodno priznate granice i nema dozvolu da uđe ili ostane u toj državi, na osnovu zakona te zemlje ili međunarodnih sporazuma čiji je ta država strana ugovornica.⁵ Definicija obuhvata *inter alia* one osobe koje su zakonito ušle u tranzitnu zemlju ili zemlju prijema, ali su ostale duže od dozvoljenog vremena boravka ili su kasnije prihvatile nedozvoljen posao (isto se zovu i nedokumentovani migranti ili migranti u iregularnoj situaciji). Izraz „iregularan“ se preferira u odnosu na izraz „nelegalan“ zato

3 Član 2. stav 1. Međunarodne konvencije o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica.

4 Iako neke zemlje koriste izraz „ilegalni migranti“, na međunarodnom planu je dogovoreno da se koristi izraz „iregularni migranti“.

5 IOM, Glossary on Migration, 3rd edition, 2018.

što kasniji sadrži u sebi kriminalnu konotaciju i viđen je kao izraz koji odriče migrantima humanost.⁶ U literaturi se takođe nalazi i upotreba termina „nedokumentovani migranti“. U pitanju su, između ostalih: osoba koja a) nema pravnu dokumentaciju za ulazak, ali uspeva nelegalno da uđe u zemlju; b) koja ulazi i boravi u zemlji sa lažnim dokumentima; c) koja nakon zakonitog ulaska ostaje duže od dozvoljenog vremena ili na drugi način krši uslove ulaska i boravka.⁷

Izrazi nelegalan, neautorizovan, nedokumentovan, neusaglašen, zabranjen ili iregularan se često upotrebljavaju u državama u ovom kontekstu.

Međunarodna zajednica je više puta ohrabivala upotrebu izraza “nedokumentovan” ili “iregularan” kao alternativu izrazu “nezakonito”.⁸ Generalna skupština UN je u Rezoluciji 3449 od 9. decembra 1975. godine o merama za obezbeđenje ljudskih prava svih radnika migranata priznala da izraz “nelegalan” ima kriminalnu konotaciju, te je uperen protiv dostojanstva migranata i umanjuje poštovanje njihovih ljudskih prava.⁹ Migranti, kao i sva ostala ljudska bića, nikada ne mogu biti nezakoniti; oni mogu samo biti u iregularnoj situaciji, ali nije ispravno smatrati ih “nelegalnim”.

Sve češće se ističe da izraz “**stranac**”, koji se najčešće koristi u nacionalnom pravnom okviru, ima negativne konotacije i sugerise veštačku razliku i osećaj pripadanja “nekom drugom”. Iz tog razloga, preferiraju se drugi izrazi koji nemaju za cilj da etiketiraju osobe koji nisu državljani jedne zemlje, poput “nedržavljeni” ili “migranti.”¹⁰

2. PRINUDNA MIGRACIJA - Predstavlja migratorno kretanje u kojem postoje elementi prinude, uključujući pretnje životu i integritetu.¹¹

Lice koje traži zaštitu od progona ili ozbiljne povrede u zemlji koja nije njegova, a o čijem zahtevu za azil još uvek nije odlučeno u individualizovanoj proceduri na osnovu međunarodnih i nacionalnih standarda, naziva se **tražilac azila**.¹² Drugim rečima, u pitanju je lice koje traži zaštitu od progona ili ozbiljne povrede u zemlji koja nije njegova, i čeka odluku o zahtevu da se utvrdi njegov izbeglički status na osnovu relevantnih međunarodnih i nacionalnih instrumenata. U slučaju negativne odluke, lice mora napustiti zemlju i može biti udaljeno, isto kao i

6 IOM, Glossary on Migration, Second Edition, International Migration Law No. 25, 2011, p. 54.

7 isto, p. 102.

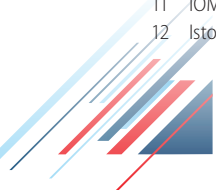
8 Videti, na primer, Opšti komentar br. 2 o pravima radnika migranata u neregularnoj situaciji i članova njihovih porodica, 28. avgust 2013, p. 4.

9 GA Resolution on Measures to ensure the human rights and dignity of all migrant workers, 9 December 1975.

10 IOM, Glossary on Migration, 3rd edition (2018).

11 IOM, Glossary on Migration, Second Edition, International Migration Law No. 25, 2011, p. 39.

12 Isto, p. 12.



svaki stranac koji se nalazi u iregularnoj ili nezakonitoj situaciji, osim ukoliko ne dobije dozvolu boravka iz humanitarnih ili drugih sličnih razloga.¹³

Kada se pozitivno odluči o zahtevu za azil, organi jedne države mogu odlučiti da licu dodele jedan od tri oblika međunarodne zaštite:

1. Ako se u postupku azila utvrdi da lice zavređuje međunarodnu zaštitu, ono će dobiti tzv. utočište, odnosno izbegličku zaštitu, koja je ujedno i najšira zaštita. Lice će se smatrati **izbeglicom** ako je u pitanju lice koje „bojeći se opravdano da će biti progonojeno 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 straha, ne želi da se u nju vrati“.¹⁴ Iz ove definicije proizlazi da je u pitanju lice koje je napustilo zemlju porekla opravdano se bojeći od progona po jednom od pet gore pomenutih osnova, a kada njegova država nije sposobna ili voljna da mu pruži pomoć i zaštitu.

2. U postupku može biti utvrđeno da lice ne zavređuje izbegličku, već **supsidijarnu zaštitu**, koja postoji onda kada nije bilo osnova za progon u zemlji porekla, ali bi lice vraćanjem u svoju zemlju bilo izloženo lišavanju života ili nekom obliku zlostavljanja. Ipak, važno je razumeti da i izbeglička i supsidijarna zaštita predstavljaju oblike međunarodne zaštite.

3. U slučaju masovnog dolaska lica iz države u kojoj se njihov život, bezbednost ili sloboda ugrožava nasiljem opštih razmera, spoljnom agresijom, unutrašnjim oružanim sukobima, masovnim kršenjem ljudskih prava ili drugim okolnostima koje ozbiljno narušavaju javni poredak, kada zbog masovnog dolaska ne postoji mogućnost da se sprovede individualna procedura za dobijanje prava na azil, pruža se **privremena zaštita**.

Ukoliko je licu zahtev za azil odbijen, ostavlja mu se određeni rok da napusti zemlju prijema. Nakon isteka tog roka, ako lice ne napusti zemlju prijema, smatra se da lice nelegalno boravi u toj zemlji.

¹³ isto.

¹⁴ Član A, stav 1. tačka 2. Konvencije o statusu izbeglica, Uredba o ratifikaciji Konvencije o statusu izbeglica sa završnim aktom konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica, Službeni list FNRJ - Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 7/60.

1.2. GLOBALNI PODACI O MIGRACIJAMA

Dok neki migranti mogu tražiti bolje ekonomske mogućnosti, drugi beže od oružanih sukoba, siromaštva, progona, terorizma, kršenja ljudskih prava i zloupotreba, klimatskih promena i prirodnih katastrofa.¹⁵ Mnogi se zapravo kreću zbog kombinacije ovih razloga, tako da je osnovna karakteristika savremenih migracija da su one po svojoj prirodi „mešovite“. Mešovite migracije predstavljaju „složeno migratorno kretanje ljudi koje uključuje izbeglice, tražioce azila, ekonomske migrante i druge migrante, suprotno migratornim kretanjima ljudi koje se sastoji isključivo od jedne kategorije migranata“.¹⁶ U najvećem broju slučajeva radi se o kombinaciji ovih razloga, pa je i glavna odlika savremenih migracija da su mešovitog karaktera. Mešovite migracije podrazumevaju kompleksna migratorna kretanja koja uključuju izbeglice, tražioce azila, ekonomske i druge migrante, za razliku od kretanja koja se sastoje samo od jedne kategorije migranata.¹⁷

Prema izveštaju Generalnog sekretara UN za 2015. godinu, na svetu je bilo 244 miliona migranata, od čega je čak 58% živelo u razvijenim delovima sveta, a 42% u zemljama u razvoju.¹⁸ Isti broj je potvrđen i u opštem izveštaju Međunarodne organizacije za migracije za 2018. godinu, gde je podvučeno da je ovo skoro 100 miliona više nego 1990. godine i preko tri puta više od procenjenog broja u 1970.¹⁹ Najveći broj međunarodnih migranata (72%) predstavljaju oni u grupi od 20 do 64 godine.²⁰

15 UN General Assembly, New York Declaration for Refugees and Migrants, Outcome document of the high-level plenary meeting of the General Assembly on addressing large movements of refugees and migrants, A/71/L.1, 13 September 2016, p. 1, available at <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/71/L.1>. See also, Paris Agreement under the United Nations Framework Convention on Climate Change, 2015, preamble.

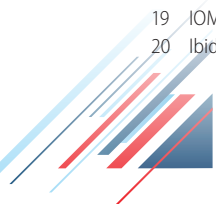
16 IOM, Glossary on Migration, Second Edition, International Migration Law N°25, 2011, p. 63.

17 IOM, Glossary on Migration, Second Edition, International Migration Law N°25, 2011.

18 United Nations, Department of Economic and Social Division, Population Division, International Migration Report 2015, ST/ESA/SER.A/384, September 2016, p. 1.

19 IOM, World Migration Report 2018, 2017, p. 15.

20 Ibid, p. 17.



Od 1990. do 2015. godine broj migranata je porastao za 91 milion, ili čak 60%. Dok je od 1990. do 2000. godine broj migranata godišnje rastao za dva miliona, od 2010. do 2015. godine taj broj je porastao na 4,4 miliona ljudi,²¹ što ukazuje na konstantan trend ozbiljnog povećanja broja migranata u svetu. Gotovo dve trećine migranata nalaze se u Evropi (76 miliona) i Aziji (75 miliona), a potom severnoj Americi (54 miliona), Africi (21 milion), Latinskoj Americi i na Karibima (devet miliona) i u Okeaniji (osam miliona).²² Od 1990. do 2015. godine Evropa i Severna Amerika su imale najveći godišnji priliv od oko milion migranata godišnje.²³ Statistika pokazuje i da je u 2015. godini 51% migranata živeo u svega 10 zemalja, od čega najviše u: SAD (47 miliona),²⁴ Nemačkoj i Rusiji (po 12 miliona), Saudijskoj Arabiji (10 miliona), Ujedinjenom Kraljevstvu (skoro devet miliona), Ujedinjenim Arapskim Emiratima (osam miliona).²⁵ S druge strane, pet zemalja iz kojih je bilo najviše migranata u 2015. godini jesu Kina, Sirija, Rumunija, Poljska i Indija.

Tokom poslednjih nekoliko godina došlo je do masovnog priliva tražilaca azila i izbeglica, te su G20 zemlje primile preko 3,5 miliona formalnih zahteva za azil u 2015. i 2016. godini, što je najveći broj od Drugog svetskog rata.²⁶ Istovremeno, nakon sporazuma sa EU u martu 2016. godine, Turska je pružila privremenu zaštitu za još tri miliona Sirijaca, dok su Liban i Jordan primili preko 1,5 milion Sirijaca. Nemačka je takođe registrovala više od 1,2 miliona zahteva za azil u 2015. i 2016. godini.²⁷

Prema podacima UNHCR, trenutno ima oko 22,5 miliona izbeglica u svetu, a samo u 2016. godini podneto je preko dva miliona zahteva za azil u svetu.²⁸ Zemlje G20 primile su šest miliona izbeglica (27%), što je znatno povećanje u odnosu na 2010. godinu, kada je taj broj iznosio „svega“ 2,4 miliona izbeglica, a čak 88% zahteva za azil podneto je upravo u ovim zemljama (što je četiri puta više u odnosu na period 2005–2010).²⁹ Ovo povećanje uglavnom je uslovljeno konfliktom u Siriji i glavnim pravcem kretanja preko Turske do zemalja EU.

21 United Nations, Department of Economic and Social Division, Population Division, International Migration Report 2015, ST/ESA/SER.A/384, September 2016, p. 1.

22 IOM, World Migration Report 2018, 2017, p. 18.

23 United Nations, Department of Economic and Social Division, Population Division, International Migration Report 2015, ST/ESA/SER.A/384, September 2016, p. 2.

24 SAD su glavna zemlja destinacije u međunarodnim migracijama još od 1970. godine. Videti IOM, World Migration Report 2018, 2017, p. 18.

25 Isto, p. 5.

26 OECD, G20 Global Displacement and Migration Trends Report 2017, 2017, p. 5.

27 United Nations, Department of Economic and Social Division, Population Division, International Migration Report 2015, ST/ESA/SER.A/384, September 2016, p. 5.

28 UNHCR Global Trends, Forced Displacement in 2016, dostupno na <http://www.unhcr.org/globaltrends2016/>

29 United Nations, Department of Economic and Social Division, Population Division, International Migration Report 2015, ST/ESA/SER.A/384, September 2016, p. 13.

1.3. MIGRANTSKA RUTA: ZEMLJA POREKLA, TRANZIT I ZEMLJA PRIJEMA

U migracijama se razlikuju tri situacije: život u zemlji porekla i razlozi za njeno napuštanje, prolazak i boravak u trećim zemljama i ulazak i boravak u zemlju prijema. Zemlja porekla je „zemlja koja uzrokuje migratorna kretanja (regularna i iregularna)“.³⁰

Kada migranti dođu do željene ili poželjne destinacije, obično razvijene zemlje članice EU, oni se nalaze u zemlji destinacije ili u „zemlji koja je destinacija za migratorno kretanje“.³¹ Kada stignu do nje, vlasti te zemlje moraju da procene njihovu potrebu za zaštitom na individualnoj osnovi, pre nego što im odbiju pristup teritoriji. Ipak, postoje brojni dokazi o odvrćajućim (push-back) faktorima i kršenjima ljudskih prava, zbog čega putovanje do željene destinacije često traje danima, pa čak i godinama. Mnogi migranti neće biti u prilici da okončaju put zbog fatalnih događaja ili brojnih nepredviđenih okolnosti koje im se dese tokom putovanja, zbog kojih su „zarobljeni“ u drugoj zemlji. Njihova ruta, načini transporta, pa i željena destinacija mogu se menjati u različitim fazama puta, zbog čega se i njihova potreba za zaštitom ljudskih prava može promeniti tokom putovanja. Posebno je značajno da se svakom migrantu prizna pravo na jednaku zaštitu koje proizlazi iz međunarodnog prava ljudskih prava, kao i da se poštuju prava koja se priznaju onim pojedincima koji zavređuju međunarodnu zaštitu.

Tranzitne zemlje su one „zemlje kroz koje se migrantski tok (regularan ili iregularan) kreće“.³² Mnogi migranti nemaju jasnu destinaciju kada započinju svoj put. Tako su tranzitne zemlje retko samo to, već mahom postaju zemlje destinacije, ili zemlje u kojima su lica podnela zahtev za azil.

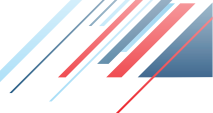
Savremena migracija zahteva da se posmatra u svom totalitetu, a ne odvojeno, po fazama. Tako sve zemlje kroz koje migrant prolazi moraju sarađivati i koordinirati svoje aktivnosti, i moraju se fokusirati na konkretnu situaciju svakog pojedinca čije odluke i aktivnosti pokreću migraciju. Ovo je posebno važno zbog „eksternalizacije“ granica EU, koje može imati ozbiljne posledice po migrante i izbeglice. Veliki broj njih je zato blokiran na svom putu i ostaje zarobljeni u zemlji tranzita, zbog čega se nalazi u stanju posebne osetljivosti, bez priznatog pravnog statusa i zaštite, a time i do pristupa zadovoljenju osnovnih potreba, što ih opet dovodi u rizik od eksploatacije, zloupotrebe i nasilja.³³ Opisana situacija posebno se odnosi na zemlje koje nemaju dovoljno izgrađene kapacitete i efikasan sistem azila koji implementira relevantne međunarodne standarde, zbog čega se i ne smatraju željenim destinacijama.

30 IOM, Glossary on Migration, Second Edition, International Migration Law No 25, 2011, p. 22.

31 Isto.

32 Isto.

33 O ovoj kategoriji lica pisao je „Amnesti internešenel“ još 2006. godine kao o grupi koja je nevidljiva, iako posebno osetljiva. Videti 'Living in the Shadows: A Primer on the Human Rights of Migrants', Amnesty International, 2006, p. 27.



1.4. NEOPHODNOST ZAŠTITE MIGRANATA

Godine 2015, usvajanjem Agende za održivi razvoj do 2030. godine, države su izričito priznale pozitivan uticaj migranata na rast i održivi razvoj.³⁴ Kako se broj migranata povećava, a time i sve češće odricanje od njihovih prava i nepružanje adekvatne zaštite, međunarodna zajednica se u septembru 2016. godine sastala u Njujorku kako bi usvojila Deklaraciju o izbeglicama i migrantima i izrazila političku volju svetskih lidera da sačuvaju živote, zaštite prava i podele odgovornost na globalnom nivou. Države su se, između ostalog, obavezale da zaštite ljudska prava svih izbeglica i migranata, bez obzira na njihov status.

Države su se obavezale i da preduzmu sledeće korake: - obezbede da sva deca izbeglice i migranti dobiju obrazovanje nekoliko meseci nakon dolaska; spreče i odgovore na seksualno i rodno zasnovano nasilje; podrže države koje spasavaju, primaju i pružaju zaštitu velikom broju izbeglica i migranata; rade zajednički na zaustavljanju prakse lišavanja slobode dece u cilju određivanja njihovog migrantskog statusa; najoštrije osude ksenofobiju uperenu protiv izbeglica i migranata i podrže kampanju za njeno suzbijanje; ojačaju pozitivno učešće migranata u ekonomskom i socijalnom razvoju društva zemlje prijema; unaprede pružanje humanitarne i razvojne pomoći državama u kojima u najvećoj meri borave migranti; implementiraju sveobuhvatan odgovor izbeglica, koji je zasnovan na novom okviru koji podrazumeva odgovornost država, civilnog društva i sistema UN-a, gde god ima velikih kretanja izbeglica; pronađu novi dom za sve izbeglice kojima je potrebno preseljenje, kao i da podrže mogućnosti izbeglica za relokaciju u drugoj zemlji kroz mobilnost radne snage ili obrazovnih programa; ojačaju globalno vladanje migracijama uvođenjem međunarodne organizacije za migracije u sistem UN-a.

1.5. PRINCIPI ZAŠTITE MIGRANATA

Ljudska prava su po svom karakteru univerzalna, neotuđiva, nedeljiva i međuzavisna. Svaka država ima obavezu da preduzme sve mere koje joj stoje na raspolaganju kako bi uskladila svoje zakonodavstvo i praksu sa preuzetim međunarodnim obavezama. Ove obaveze se odnose na poštovanje i zaštitu ljudskih prava. Dok obaveza poštovanja ljudskih prava podrazumeva usvajanje odgovarajućeg zakonodavstva, ona se istovremeno odnosi i na propuštanje države da preduzme odgovarajuće korake kako bi se sprečile povrede ljudskih prava, ali samo onda kada je znala ili mogla znati za te povrede.

³⁴ General Assembly Resolution on Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 70/1. A/RES/71/1, 21 October 2015.

1.5.1. NE NANOSITI ŠTETU (DO NOT HARM)

Ceo savremeni koncept zaštite migranata počiva na ideji sprečavanja i minimiziranja, do najveće moguće mere, bilo kakvog negativnog efekta intervencije koji može povećati nečiju osetljivost na fizički i psihološki rizik.³⁵ Ovo podrazumeva prioritizovanje bezbednosti i dostojanstva i izbegavanje nanošenja štete licu. Pomenuti princip podrazumeva organizovanje službi i pružanje pomoći na način kojim se obezbeđuje fizički i psihički integritet lica i izbegavaju negativne posledice. Ovaj pristup podrazumeva da se pomoć pruža u skladu sa kulturom i tradicijom migranata i da ih ne izlaže riziku od spoljnih napada ili pretnji.

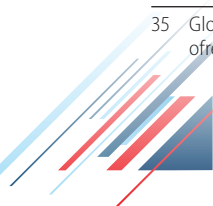
1.5.2. PRIORITIZOVANJE BEZBEDNOSTI I DOSTOJANSTVA MIGRANATA

Države bi trebalo da usvoje nacionalnu migratornu politiku koja obezbeđuje bezbednost, dostojanstvo i uživanje ljudskih prava migranata. Rizik po bezbednost pojedinca treba da bude ocenjena od momenta kada lice dođe na teritoriju jedne zemlje, što može biti postignuto obezbeđenjem adekvatne obuke službenika granične policije koji ostvaruju prvi kontakt sa migrantima i izbeglicama. Ukoliko je nečiji život ili fizički ili psihički integritet u riziku u zemlji porekla, ova osoba treba da ima obezbeđen pristup proceduri azila. Život, zdravlje i integritet svih osoba mora biti zaštićen pristupom zdravstvenoj zaštiti i ostalim službama. Takođe, dostojanstvo osoba mora biti poštovano, od trenutka kada je lice primljeno na teritoriju države, tokom boravka u centrima za azil, kontakta sa policijom i drugim službenicima, tokom eventualnog lišenja slobode, kao i tokom njegove integracije, dobrovoljnog povratka ili udaljenja sa teritorije konkretne države.

1.5.3. ADEKVATAN PRISTUP POMOĆI I SLUŽBAMA

Ovaj princip podrazumeva da država mora da organizuje pristup pomoći i službama za migrante. To treba da bude učinjeno u skladu sa njihovim pravima i potrebama. Pomenuti princip podrazumeva da su službe organizovane i pomoć pružena u bezbednom i pristupačnom okruženju, kao i da migranti imaju adekvatne informacije o njima. Drugim rečima, pružanje pomoći migrantima treba da bude u skladu sa njihovim potrebama. Posebna pažnja treba da bude pružena pojedincima i grupama koje mogu biti naročito osetljive ili imaju poteškoća u pristupu pomoći i različitim službama. Takođe, adekvatan pristup podrazumeva poštovanje principa jednakosti i zabrane diskriminacije, i njihovu pristupačnost osobama sa invaliditetom, starijima, kao i grupama koje su tradicionalno diskriminisanе u društvu. Naročitu pažnju treba

³⁵ Global protection Cluster, protection Mainstreaming, dostupno na <http://www.globalprotectioncluster.org/en/areas-of-responsibility/protection-mainstreaming.html>



posvetiti trudnim ženama i majkama sa mlađom decom, što podrazumeva i njihovu privatnost u slučaju dojenja i brige o detetu.

1.5.4. PRINCIP JEDNAKOSTI I ZABRANA DISKRIMINACIJE

Osnovni princip koji se primenjuje na sva lica koja se nalaze pod jurisdikcijom jedne države jeste princip jednakosti pred zakonom i zabrana diskriminacije na bilo kojoj osnovi, odnosno ličnom svojstvu, a naročito na osnovu rase, boje kože, pola, jezika, vere, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovine, rođenja. Kako je to još Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine naglasila, sva ljudska bića su rođena slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima. Ovo ujedno podrazumeva i borbu protiv rasizma i ksenofobije, odnosno rasne diskriminacije, kao i netolerancije prema izbeglicama i migrantima, protiv govora mržnje i zločina iz mržnje, kao i stereotipa i predrasuda koje dovode do diskriminacije.

1.5.5. UČEŠĆE (PARTICIPACIJA) MIGRANATA

Dobra komunikacija sa migrantima i njihovo osnaživanje može biti postignuto njihovom većom participacijom u politikama i odlukama koje ih se neposredno tiču i u borbi za sopstvena prava. Većina migranata nema mnogo mogućnosti da bude obavještena o politikama koje ih se tiču i koje imaju posledice po njihove živote, a time ni da utiču na te politike. Kao što najbolji interes deteta podrazumeva da se dete čuje kad god je to potrebno i moguće, tako i svi odrasli migranti treba da imaju mogućnosti da iskažu svoje mišljenje povodom određenih pitanja. Ovaj cilj može biti ostvaren garantovanjem njihovog prava na udruživanje uspostavljanjem sistema peticija i žalbi, jačanjem organizacija civilnog društva koje se bave zaštitom migranata i pružanjem pravne pomoći, otvaranjem konsultativnih procesa uz pomoć lokalnih tela u situacijama kada je to moguće i sl. U svakom slučaju, države treba da pomažu migrantima u ostvarenju njihovih prava, posebno prava na smeštaj, hranu, vodu i sanitarije, zdravlje i obrazovanje.

1.5.6. PRAVO NA ZDRAVLJE

Okolnosti u kojima migranti putuju i žive nose velike rizike po njihovo fizičko i mentalno zdravlje i blagostanje. Restriktivne imigracione politike često mogu dovesti do nejednakog pristupa zdravstvenim službama i uslugama, kao i njihovoj marginalizaciji i zloupotrebi. Zdravlje predstavlja najveću vrednost za migrante, te i njihovo osnaživanje i razvoj potencijala zavisi od obezbeđenja načela jednakog pristupa zdravstvenim službama i smanjenja troškova lečenja. Adekvatan odgovor na zdravstvene potrebe migranata mora biti obezbeđen, posebno kod

osetljivih grupa migranata kojima je takav odgovor neophodan, kao i iz potrebe da se osigura javno zdravlje.

1.5.7. ODGOVORNOST ZA NEPOŠTOVANJE PRAVA

Ovaj posljednji princip podrazumeva prvenstveno odgovornost države za nepoštovanje međunarodnih obaveza, uključujući i gore pomenute principe, i podrazumeva uspostavljanje odgovarajućih mehanizama na osnovu kojih migranti mogu podnositi pritužbe i tražiti pravnu zaštitu. Država mora biti odgovorna za svako kršenje prava pojedinca koje učine državni agenti (policija, granična policija, sudstvo). Bitno je naglasiti da postoji odgovornost kako za činjenje, tako i za propuštanje da se određenom licu pruži zaštita. Na primer, država može biti odgovorna kada njen službenik direktno učini nasilje prema migrantu, ali može biti odgovorna i kada ne preduzme korake kako bi obezbedila da deca migranti imaju pristup obrazovanju i nisu diskriminisana u školi.

Države prvo treba da obezbede da je njihov pravni i politički okvir u skladu sa međunarodnim obavezama. Na primer, države su u obavezi da inkriminišu trgovinu ljudima i krijumčarenje, da delotvorno istraže ova krivična dela i da obezbede da se učiniocima sprovede suđenje. Takođe, države imaju obavezu da zaštite osobe koje su izložene trgovini ljudima i krijumčarenju.

Potencijalne povrede učinjene prema migranata treba prvo da budu zaštićene u datoj zemlji (pred sudovima, nezavisnim telima i sl.). Kada su svi pravni lekovi iscrpeni, pojedinac se može obratiti i Evropskom sudu za ljudska prava ili UN komitetima radi zaštite svojih prava.



MEĐUNARODNI OKVIR ZA ZAŠTITU MIGRANATA

2.1. MEĐUNARODNI INSTRUMENTI ZA ZAŠTITU MIGRANATA

Na međunarodnom planu, okosnicu zaštite migranata čine konvencije donete na nivou Ujedinjenih nacija, kao i regionalne konvencije, donete u okviru Saveta Evrope i Evropske unije.

2.1.1. INSTRUMENTI UJEDINJENIH NACIJA

Ujedinjene nacije su najvažnija univerzalna međunarodna organizacija, koja danas ima 193 države članice. Staranje o ljudskim pravima je jedan od primarnih ciljeva ove organizacije, koja to čini prvenstveno putem svojih organa, Generalne skupštine i Saveta UN za ljudska prava, odnosno Ekonomsko-socijalnog saveta. Međutim, po svom značaju, izdvajaju se dve grupe instrumenata: oni koji se odnose na izbegličko pravo i oni kojima se garantuju ljudska prava i slobode. U prvoj grupi se nalazi Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokol uz konvenciju iz 1967. godine, dok drugu grupu čine Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima kao izvor međunarodnog običajnog prava i devet međunarodnih ugovora, odnosno konvencija iz oblasti ljudskih prava, koje su donete pod okriljem ove organizacije.

2.1.1.1. Izbegličko pravo

Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine predstavlja okosnicu izbegličke zaštite i prvi put na međunarodnom planu uvodi definiciju izbeglice. Tako se pod izbeglicom podrazumeva lice koje „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 straha, ne želi da se u nju vrati“.

Iz ove definicije sledi nekoliko elemenata koji moraju biti kumulativno ispunjeni u svakom konkretnom slučaju da bi se govorilo o izbeglici. U pitanju su sledeći elementi:

- Postojanje elementa inostranosti – lice se nalazi izvan zemlje državljanstva, odnosno prebivališta u slučaju apatrida (lica bez državljanstva)
- Mora postojati stvarna opasnost u toj zemlji, koja je praćena subjektivnim strahom i objektivnim okolnostima
- Lice je pretrpelo progon ili mu preti ozbiljna povreda po život i integritet
- Lice progone sami državni organi ili ga progone privatna lica, ali mu država uskraćuje pomoć i zaštitu
- Lice pripada jednoj od pet definisanih grupa iz Konvencije: rasa, veroispovest, nacionalnost, društvena grupa ili političko mišljenje

Kada lice ispuni navedene uslove, biće primenjen poseban pravni režim i ono će uživati međunarodnu zaštitu koja se priznaje izbeglicama. Lice koje ispunjava sve uslove za dobijanje izbegličkog statusa, smatra se izbeglicom bez obzira na to da li mu je taj status priznat u postupku pred organima države na čijoj teritoriji boravi, ali je neophodno da ga ta država identifikuje, što će ona učiniti u postupku azila, koji sama uređuje. Izbeglica ima obavezu da se povinuje propisima zemlje koja mu je priznala izbeglički status, kao i merama koje su usmerene na očuvanje javnog reda i mira. Izbeglice uživaju niz prava koja im garantuje Konvencija, poput zabrane diskriminacije, slobode veroispovesti, sticanje imovine, pravo na pristup sudu, obezbeđenje stana, pravo na pristup obrazovanju, kao i prava iz radnog odnosa i socijalnog osiguranja.

Važno je napomenuti da je Konvencija doneta u cilju rešavanja problema izbegličke krize koja je nastala kao posledica Drugog svetskog rata i zato je bila vremenski i prostorno ograničena: odnosila se samo na evropske izbeglice koje su to postale usled događaja nastalih pre 1. januara 1951. godine. Ovo ograničenje ukinuto je **Protokolom** uz konvenciju iz 1967. godine.

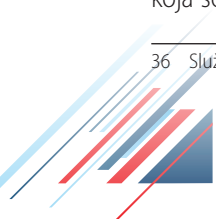
2.1.1.2. Ljudska prava

Ujedinjene nacije predstavljaju najvažniju organizaciju na univerzalnom planu, koja se pored očuvanja mira i bezbednosti bavi i zaštitom ljudskih prava. Organizacija danas broji 193 države članice koje su aktivne kako u telima UN, tako i pristupanjem međunarodnim ugovorima iz oblasti zaštite ljudskih prava.

Pod okriljem UN doneto je devet konvencija iz oblasti ljudskih prava:

Pakt o građanskim i političkim pravima³⁶ (1966) sadrži katalog građanskih i političkih prava koja se garantuju svim licima koja se nalaze pod jurisdikcijom države ugovornice. Pakt garan-

36 Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori, br. 7/71.



tuje mnoga prava i slobode, među kojima su: pravo na život; zabrana mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja; zabrana ropstva i prinudnog rada; pravo na slobodu i bezbednost ličnosti; pravo lica lišenog slobode na čovečno postupanje; pravo na slobodno kretanje; proceduralne garancije u slučaju proterivanja stranaca; pravo na pravično suđenje; i pravo na zaštitu privatnog života, porodice stana i prepiske. Sva navedena prava pripadaju kako državljanima, tako i strancima.³⁷

Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima³⁸ (1966) sadrži prava koja su značajna za ekonomsku stabilnost i bezbednost svakog pojedinca. I ovim paktom se garantuju prava svim licima koja se nalaze pod jurisdikcijom određene države, uključujući i strance. U odnosu na tražioce azila, ta prava su, između ostalih: pravo na rad, pravo na pravične i povoljne uslove rada, pravo na socijalno osiguranje; pravo na odgovarajući životni standard; pravo na zdravlje i pravo na obrazovanje.³⁹

Dve specijalizovane konvencije u oblasti zabrane diskriminacije: **Međunarodna konvencija za eliminaciju rasne diskriminacije**⁴⁰ (1965) i **Međunarodna konvencija za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena**⁴¹ (1979) zabranjuju diskriminaciju u odnosu na rasu, odnosno pol i to u svim oblastima društvenog života. Sva lica efektivno uživaju prava garantovana ovim konvencijama, što podrazumeva da zakoni nemaju diskriminatorni efekat i da nisu zasnovani na imigracionom statusu lica,⁴² te da se odnose i na nedržavljanke, uključujući i izbeglice, tražioce azila, radnike migrante.⁴³

Međunarodna konvencija protiv torture⁴⁴ (1984) štiti lica od zlostavljanja: torture, nečovečnog postupanja i kažnjavanja i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja. Ova konvencija predviđa niz zakonodavnih, administrativnih, pravnih i drugih mera koje se tiču prevencije, vođenja istrage, kažnjavanja za akte zlostavljanja, kao i prava na dobijanje odštete koje pripada žrtvama

37 Komitet za ljudska prava, telo koje nadzire izvršavanje obaveza na osnovu ovog pakta, naveo je u opštem komentaru broj 15 General comment No. 15 (The position of aliens under the Covenant, U.N. Doc. HRI/

GEN/1/Rev.1, 11. april 1986, p. 1) i to potvrdio u komentaru broj 31 (General comment No. 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 13, 26. maj 2004, p. 10) da navedena prava nisu rezervisana samo za državljane jedne države već moraju biti dostupna svim licima, bez obzira na njihovo državljanstvo, poput tražilaca azila, izbeglica, radnika migranata i drugih lica.

38 Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori, br. 9/91.

39 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, telo koje nadzire izvršenje obaveza država ugovornica koje su prihvatile ovaj međunarodni instrument, naglašava da državljanstvo ne treba da utiče na pristup pravima garantovanim u Paktu, te da se ova prava odnose na sva lica, uključujući i izbeglice, tražioce azila, radnike migrante. General comment No. 20, Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, p. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), E/C.12/GC/20, 2. jul 2009, p. 30.

40 Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori, br. 31/67.

41 Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori, br. 11/81.

42 General Recommendation No. 30, Discrimination against Non-Citizens, 1. oktobar 2004, p. 6-7, 9.

43 General recommendation No. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW/C/GC/28, 16. decembar 2010, p. 12.

44 Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori, br. 9/91.

torture. Značaj Konvencije je u tome što u članu 3. izričito uvodi zabranu proterivanja nekog lica u državu u kojoj postoje ozbiljni razlozi za verovanje da će ono biti izloženo mučenju.

Konvencija o zaštiti svih lica od prisilnih nestanaka⁴⁵ (2006) zabranjuje podvrgavanje lica prisilnim nestancima i ne priznaje bilo kakve izuzetke ovoj zabrani, uključujući i ratno stanje ili pretnju ratom, unutrašnju političku nestabilnost ili bilo koju drugu javnu opasnost. Ovaj instrument UN uvodi i odredbu o zabrani proterivanja (*non-refoulement*).

Konvencija o pravima deteta⁴⁶ (1989) pruža katalog ljudskih prava koja se priznaju licima mlađim od 18 godina. Konvencija obavezuje države da poštuju i obezbeđuju prava svakom detetu pod njihovom jurisdikcijom bez ikakve diskriminacije. Države imaju obavezu da detetu obezbede zaštitu i brigu koja je neophodna za ostvarenje njegove dobrobiti. Konvencija promovise princip najboljeg interesa deteta, koji uvek mora biti zadovoljen.

Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom⁴⁷ (2006) ima za cilj unapređenje, zaštitu i osiguranje punog i jednakog uživanja svih ljudskih prava i osnovnih sloboda licima sa invaliditetom. Konvencija se odnosi na sva lica koja se nalaze pod jurisdikcijom države, a ne samo na njene državljane i zasnovana je na principu poštovanja njihovog dostojanstva, punog uključivanja u društvo, uvažavanja razlika i dostupnosti.

Konvencija o zaštiti radnika migranata i članova njihovih porodica (1990) garantuje radnicima migrantima i članovima njihovih porodica pravo da ne budu izloženi diskriminaciji u pogledu ostvarenja ekonomskih i socijalnih prava, a zaštićeni su i od prinudnog rada.

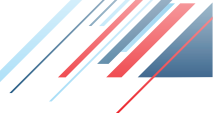
Sve pomenute konvencije imaju svoj nadzorni organ, Komitet, sastavljen od eksperata koji deluju u ličnom svojstvu i koji na različite načine kontrolišu da li su države ispunile svoje obaveze iz konvencije. Po svom značaju se ističu opšti komentari i opšte preporuke, kojima komiteti bliže tumače pojedine odredbe, a time i obim i domašaj obaveza država u određenoj oblasti. Mnogi od njih se odnose na migrante.

Sve navedene konvencije je ratifikovala Republika Srbija, te one predstavljaju sastavni deo unutrašnjeg pravnog poretka, osim Konvencije o zaštiti radnika migranata i članova njihovih porodica koju Republika Srbija još uvek nije prihvatila.

45 Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori, br. 42/09.

46 Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori, br. 15/90 i Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori, br. 4/96 i 2/97.

47 Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori, br. 42/09.



2.1.2. INSTRUMENTI SAVETA EVROPE

Savet Evrope je regionalna evropska organizacija koja ima 47 država članica i koja teži ka zaštiti i unapređenju sloboda i ostalih demokratskih vrednosti koje čine zajedničko evropsko nasleđe. Najvažniji instrument donet pod okriljem ove organizacije je **Evropska konvencija za ljudska prava** (1950), kojom se štite građanska i politička prava.⁴⁸ Konvencija jemči prava koja se garantuju svim licima koja se nađu pod jurisdikcijom određene države, bez ikakve diskriminacije, poput prava na život, zabrane torture, zabrane ropstva i prinudnog rada, prava na slobodu i sigurnost, prava na poštovanje privatnog i porodičnog života i prava na delotvoran pravni lek. Jedina prava koja su ekskluzivno vezana za državljanstvo jesu politička prava. Uz Evropsku konvenciju su doneti i protokoli kojima se proširuje obim prava i sloboda garantovanih ovim međunarodnim instrumentom, a pojedina prava odnose se isključivo na strance: zabrana kolektivnog proterivanja stranaca⁴⁹ i zaštita u postupku proterivanja stranaca.⁵⁰ Evropskom konvencijom ustanovljen je Evropski sud za ljudska prava, koji nadzire da li su države implementirale svoje obaveze iz konvencije i koji u svojoj praksi utvrđuje standarde koji se proširuju u skladu sa savremenim potrebama društva.

Evropska socijalna povelja (usvojena 1961. i revidirana 1996) sadrži veliki broj prava koja se uživaju bez diskriminacije, a tiču se, između ostalog, prava na stanovanje, zdravlje, pristup obrazovanju, zapošljavanje, pravnu i socijalnu zaštitu.⁵¹ Povelja nameće obavezu državama da izbeglicama i apatridima omoguće najpovoljniji mogući tretman, a u svakom slučaju ne manje od obaveza koje je država prihvatila na osnovu Konvencije o statusu izbeglica.⁵² Ipak, dok se pojedina prava odnose na sva lica koja se nalaze pod jurisdikcijom države, pojedina prava priznaju se samo radnicima migrantima koji su državljani drugih država ugovornica Povelje.

Evropskom konvencijom o sprečavanju torture (1987) ustanovljava se Evropski komitet za sprečavanje torture radi ispitivanja postupanja prema licima lišenim slobode. Ovaj nadzor se obavlja na osnovu poseta licima koja su lišena slobode, na bilo kojem mestu koje se nalazi pod jurisdikcijom te države. Evropski komitet komunicira sa državama i traži od njih da unapređuju standarde postupanja sa licima lišenim slobode, uključujući i izbeglice i migrante koji se nalaze u prihvatnim centrima.

48 Službeni list SCG – Međunarodni ugovori, br. 9/2003, 5/2005, 7/2005 – ispravka, i Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 12/2010.

49 Član 4. Četvrtog protokola iz Evropsku konvenciju.

50 Član 1. Sedmog protokola iz Evropsku konvenciju.

51 Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori, br. 42/09.

52 Dodatak uz Evropsku socijalnu povelju, domašaj Povelje u odnosu na zaštićena lica.

2.1.3. INSTRUMENTI EVROPSKE UNIJE

Evropska unija predstavlja međunarodnu organizaciju nadnacionalnog karaktera koja ima 28 država članica. Osnovni dokument iz oblasti ljudskih prava predstavlja Povelja o osnovnim pravima u EU. U oblasti azila i migracija veoma je važno sekundarno zakonodavstvo, odnosno direktive donete u ovoj oblasti, kojima se uspostavlja zajednički evropski sistem azila. Države su svoju posvećenost ovom cilju izrazile još 1999. godine, kako bi se EU izborila sa izazovima na evropskom nivou. Prva faza uspostavljanja zajedničkih normi bila je usmerena ka većoj kontroli spoljne granice zbog ukidanja unutrašnjih granica Šengenskim sporazumom iz 1985. godine, te su azil i borba protiv kriminala postavljene na isti nivo.

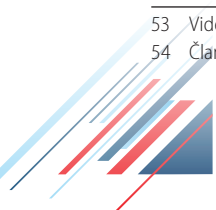
Prvo je 1990. godine doneta Dablinska konvencija u cilju određivanja države koja je odgovorna da ispita zahtev za azil. Posledica stupanja na snagu pomenute konvencije 1996. godine bila je ta da su tražioci azila imali samo jednu šansu da podnesu zahtev za azil na celoj teritoriji EU. Obično je to bila država koja ima najveću odgovornost za ulazak tražioca azila u EU, odnosno država u koju je ovo lice prvo ušlo. Ovim pravilom je stvoren najveći pritisak na Grčku, Italiju i Maltu, a takođe je stvorena i pretpostavka da sve države poštuju slične standarde u odnosu na definiciju izbeglice, azilnu proceduru i standarde prihvata. Nakon toga, od 2000. do 2003. godine doneto je nekoliko relevantnih direktiva i Dablinska uredba, koja je zamenila Dablinsku konvenciju, kao i Eurodak sistem za uzimanje otisaka i identifikaciju lica. Zajednički sistem azila je u prvoj fazi okončan 2006. godine. Međutim, već tada je postalo jasno da će sistem morati da se reformiše i unapredi, što je dodatno uslovljeno povećanim migratornim kretanjima u Evropskoj uniji. Najveća kritika ove prve faze je i glavno usmerenje na ograničenje sekundarnog kretanja tražilaca azila između država članica, kao i široka diskreciona ovlašćenja koja su ostavljena državama. Zbog toga je umesto uspostavljanja zajedničkih minimalnih pravila došlo do primene duplih standarda i odsustva zajedničke prakse država.

Sporazum iz Lisabona (2009) uvodi osnov za uspostavljanje zajedničkih, uniformnih standarda u odnosu na sledeća pitanja: 1) status državljana trećih država; 2) status supsidijarne zaštite; 3) privremenu zaštitu; 4) zajedničku azilnu proceduru; 5) kriterijume i mehanizme za određivanje države odgovorne da uzme u razmatranje zahtev za azil; 6) partnerstvo i saradnja sa trećim državama u upravljanju prilivom tražilaca azila.⁵³

U pomenuti sporazum je inkorporisana i **Povelja o osnovnim pravima u EU**, koja garantuje pravo na azil, imajući u vidu pravila ustanovljena Konvencijom o statusu izbeglica, i u skladu sa Ugovorom o osnivanju Evropske zajednice.⁵⁴ Takođe, Povelja garantuje svakom licu da neće biti udaljeno sa teritorije države članice EU ako mu u zemlji u koju se proteruje preti ozbiljan rizik da

⁵³ Videti član 78. stav 2. Sporazuma iz Lisabona.

⁵⁴ Član 18. Povelje o osnovnim pravima u EU.



će biti izloženo smrtnoj kazni, mučenju ili drugom nehumanom ili ponižavajućem postupku ili kažnjavanju.⁵⁵

Zajednička azilna procedura i nova pravila o uniformnom statusu doneta su od 2011. do 2013. godine, a stupila su na snagu u drugoj polovini 2015. godine. U pitanju su sledeće izmenjene direktive:

- **Direktiva o kvalifikovanju za međunarodni status**⁵⁶ - kojom se uspostavljaju standardi kojima se treći državljani ili apatridi kvalifikuju kao izbeglice ili za supsidijarnu zaštitu
- **Direktiva o uslovima prijema**⁵⁷ - kojom se uspostavljaju standardi prijema tražilaca azila
- **Direktiva o azilnoj proceduri**⁵⁸ - koja uspostavlja standarde u dodeli i povlačenju međunarodne zaštite
- **Dablinska uredba**⁵⁹ - koja uspostavlja kriterijume i mehanizme za određivanje države, odgovorne za odlučivanje o zahtevu za azil
- **Eurodac uredba**⁶⁰ - koja uređuje sistem uzimanja otisaka od tražilaca azila

Jedina direktiva koja još uvek važi iz prve faze jeste **Direktiva o privremenoj zaštiti**,⁶¹ kojom se uspostavljaju standardi priznanja privremene zaštite u članicama EU.

Važno je pomenuti i **Direktivu o povratku**⁶² koja propisuje zajedničke standarde i procedure u državama članicama EU u pogledu povratka stranaca (trećih državljana) koji u njima nelegalno borave, odnosno ona koja više ne ispunjavaju uslove za ulazak, boravak ili prebivalište u državama članicama EU. Takođe, **Direktiva o sprečavanju i kažnjavanju trgovine ljudima**,⁶³ usvaja integrisan i celovit pristup, koji je baziran na ljudskim pravima, gde je posebna pažnja, pomoć i podrška data deci bez pratnje koja su žrtve trgovine ljudima.

Cilj ovih instrumenata je da uspostave zajednička pravila i jaču saradnju između država kako bi se obezbedio jednak tretman tražilaca azila, u transparentnom i pravičnom sistemu, bez obzira na to gde su podneli zahtev za azil. Na ovaj način moguće je obezbediti minimalan i ujednačen nivo poštovanja ljudskih prava tražilaca azila, kao i unapređenje proceduralnih garantija u pristupu delotvornim lekovima. Međutim, članice EU se i dalje suočavaju sa brojnim problemima

55 Član 19. stav 2. Povelje o osnovnim pravima u EU.

56 Recast Qualification Directive 2011/95/EU adopted in 2011.

57 Recast Reception Conditions Directive 2013/33/EU.

58 Recast Asylum Procedure Directive 2013/32/EU.

59 Recast Dublin Regulation No. 604/2013.

60 Recast Eurodac Regulation No. 603/2013.

61 Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons.

62 Directive 2008/115/EC on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals.

63 Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims.

i izazovima. Tako, novi pravni okvir se ne bavi ključnim pitanjem pristupa teritoriji. Takođe, postoji praznina između spoljne i unutrašnje komponente zajedničkog evropskog sistema azila, jer je prva još uvek u početnoj fazi, a tu spadaju pitanja solidarnosti među državama članicama, saradnje, programa preseljenja. Prisutan je i problem povećanog broja tražilaca azila, izbeglica i migranata, rastuća nejednaka preraspodela tražilaca azila između država članica, problem sa obezbeđenjem sigurnog pristupa zaštiti u EU i slično.

2.2. OSNOVNA PRAVA

Iz gore pomenutih konvencija proizlazi da se u najvećem broju slučajeva prava garantovana ovim instrumentima priznaju svim licima koja se nalaze pod jurisdikcijom jedne države. Imajući u vidu posebno osetljiv položaj migranata, važno je izdvojiti osnovna prava koja im se garantuju u svakoj situaciji, pa čak i ako su nelegalno ušla i nelegalno borave na teritoriji države.

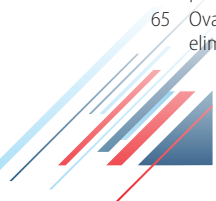
2.2.1. NAČELO JEDNAKOSTI I ZABRANA DISKRIMINACIJE

Jedno od osnovnih prava koje pripada svakom licu, bez ikakve razlike, jeste pravo na jednakost pred zakonom i zabrana diskriminacije.⁶⁴ Načelo jednakosti podrazumeva jednak tretman svih lica koja se nalaze pod jurisdikcijom države, što je jedno od glavnih zaštitnih principa koji se vezuju za migrante. Diskriminacija predstavlja svako razlikovanje, koje se ogleda u isključivanju, ograničavanju ili davanju prvenstva, u odnosu na lične karakteristike, koje imaju za svrhu ili za rezultat da naruše ili da kompromituju priznanje, uživanje ili vršenje, na jednakim osnovama, ljudskih prava i fundamentalnih sloboda u političkoj, ekonomskoj, društvenoj, kulturnoj, građanskoj ili nekoj drugoj oblasti javnog života.⁶⁵

Postoje dva osnovna oblika diskriminacije: neposredna i posredna. Neposredna diskriminacija podrazumeva da su lica tretirana manje povoljno zbog određenih ličnih osobina. Na primer, migranti su direktno diskriminirani ukoliko im vlasnik restorana odbije ulazak u restoran. Posredna diskriminacija nastaje kada prividno neutralna praksa, politike ili procedure imaju disproportionalno dejstvo ili dovođenje u nepovoljniji položaj pripadnika određenih grupa na osnovu njihovog ličnog svojstva. Na primer, zahtevanje da se za upis u školu priloži izvod iz

64 Član 1. i član 2. Univerzalne deklaracije, koji proklamuju da se sva ljudska bića rađaju slobodna i jednaka u pravima. Videti i član 2. stav 1. i član 26. Pakta o građanskim i političkim pravima; član 2. stav 2. Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

65 Ova definicija proizlazi iz člana 1. stav 1. Međunarodne konvencije o eliminaciji rasne diskriminacije, člana 1. Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena.



matične knjige rođenih može nepovoljno uticati na radnike migrante koji se nalaze u neregularnoj situaciji.

Komitet za ljudska prava izričito priznaje da građanska prava nisu rezervisana samo za državljane jedne zemlje, već da moraju biti dostupna svim licima bez obzira na njihovo državljanstvo ili status apatrida, poput tražilaca azila, izbeglica i drugih lica.⁶⁶ Izuzetak predstavljaju samo politička prava⁶⁷ i ona prava koja se izričito odnose na strance.⁶⁸ Međutim, Komitet je uočio u svojoj praksi da veliki broj zemalja odriče pojedina prava strancima, što je praksa koja se ne može opravdati na osnovu Pakta. Komitet podvlači da Pakt ne priznaje pravo stranca da uđe i boravi na teritoriji jedne države. Ipak, u posebnim okolnostima, stranac može da uživa zaštitu na osnovu Pakta i u odnosu na pitanje njegovog ulaska i boravka na određenoj teritoriji, i to onda kada se, između ostalog, postavi pitanje diskriminacije.⁶⁹ Dodatno, važno je pomenuti da iako ne postoji pravo na ulazak na teritoriju određene zemlje, države imaju obavezu da obezbede poštovanje međunarodnog prava ljudskih prava migranata koja se nalaze pod njihovom jurisdikcijom ili efektivnom kontrolom. U nekim situacijama, država će biti u obavezi i da primi pojedinca na svoju teritoriju kako bi procenila njegovu situaciju i kada postoje razlozi zbog kojih ono ne može biti vraćeno u zemlju porekla ili zemlju tranzita.

Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava takođe je naglasio da države imaju obavezu da poštuju pravo na zdravlje, tako što će se uzdržati od odricanja ili ograničenja pristupa preventivnim, kurativnim i palijativnim zdravstvenim službama, posebno tražiocima azila, ali i drugim licima poput nedokumentovanih migranata.⁷⁰ Takođe, Komitet posebno ukazuje da, iako svako ima pravo na vodu, posebnu pažnju zaslužuju grupe koje su tradicionalno izložene teškoćama u uživanju ovog prava, što se naročito odnosi na izbeglice i tražioce azila.⁷¹ Dalje, Komitet nalaže državama da pruže socijalnu zaštitu izbeglicama i tražiocima azila i ukazuje na to da ukoliko stranci doprinose razvoju sistema socijalne bezbednosti, oni treba i da imaju koristi od tog doprinosa.⁷² Konačno, Komitet ističe da državljanstvo ne treba da utiče na pristup pravima garantovanim u samom paktu, te da sva deca (i izbeglice i tražioci azila i nedokumentovani migranti) moraju imati pristup obrazovanju i adekvatnoj ishrani i pristupačnoj zdravstvenoj zaštiti.⁷³

66 General comment No. 15, The position of aliens under the Covenant, U.N. Doc. HRI/ GEN/1/Rev.1, 11. april 1986, par. 1-2; General comment No. 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26. maj 2004, p. 10.

67 Član 25. Pakta o građanskim i političkim pravima.

68 Član 13. Pakta o građanskim i političkim pravima.

69 General comment No. 15, p. 5.

70 General comment No. 14, The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), E/C.12/2000/4, 11 August 2000, p. 34.

71 General comment No. 15, The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant), E/C.12/2002/11, 20 January 2003, p. 16.

72 General comment No. 19, The right to social security (Art. 9 of the Covenant), E/C.12/GC/19, 4 February 2008, p. 31, 36.

73 General comment No. 20, Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, p. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), E/C.12/GC/20, 2 July 2009, p. 30.

Zabranu diskriminacije proklamuju i evropski instrumenti, poput Evropske konvencije o ljudskim pravima⁷⁴ i Povelje o osnovnim pravima u EU.⁷⁵ Evropski sud za ljudska prava ima ekstenzivnu jurisprudenciju u odnosu na zabranu diskriminacije, a u jednom od prvih slučajeva Sud je pronašao da neki osnovi predstavljaju česte i vrlo ozbiljne osnove diskriminacije, koje su zato podvrgnute detaljnijem ispitivanju i strožem dokazivanju. U tim situacijama, državi je otežano da predstavi postojanje legitimnog cilja kojim se opravdava diskriminatorski tretman, a razlozi za takav tretman moraju u tom slučaju biti vrlo ozbiljni.⁷⁶

U predmetu *Abdulaziz, Kabales i Balkandali* Evropski sud za ljudska prava je razmatrao britanske propise koji su onemogućavali muževe žena imigrantkinja koje su legalno i trajno naseljene u Ujedinjenom Kraljevstvu da im se pridruže, dok žene muževa u sličnoj situaciji nisu bile podvrgnute ovakvom ograničenju. Država je različit tretman pravdala time da su muševi imali drugačiji uticaj na tržište rada jer je postojala veća šansa da će tražiti posao od njihovih žena. Iako je Evropski sud pronašao da zaštita tržišta rada predstavlja legitiman cilj, statistički podaci nisu pokazali da ovakav uticaj na tržište rada zaista i postoji, te je utvrdio postojanje diskriminacije.⁷⁷

U nekim drugim slučajevima, Evropski sud je pronašao da je neophodno priznati licu pravo na socijalnu zaštitu za slučaj nezaposlenosti, iako je u pitanju stranac, jer je redovno uplaćivao doprinose dok je bio u radnom odnosu.⁷⁸

2.2.2. PRAVO NA ŽIVOT

Pravo na život predstavlja osnovno pravo, bez čije zaštite nema ostvarenja drugih prava. Iz tog razloga, pravo na život garantovano je svim međunarodnim i regionalnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava i pripada svakom licu, bez ikakve razlike.⁷⁹ Poštovanje prava na život se ne odnosi samo na uzdržavanje od akata kojima se lice može lišiti života, već i na preduzimanje pozitivnih obaveza kako bi se život očuvao, ali i na poštovanje obaveze da se ne udalji sa teritorije lice koje bi povratkom u određenu zemlju bilo lišeno života.

74 Videti član 14. Evropske konvencije o ljudskim pravima, član 1. Dvanaestog protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.

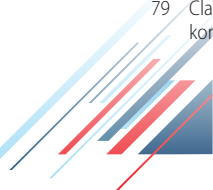
75 Član 20. Povelje o osnovnim pravima u EU. Povelja posebno zabranjuje svaku diskriminaciju na osnovu državljanstva, ne dovodeći u pitanje posebne odredbe koje mogu ograničiti ovo pravo (član 21. stav 2), a propisuje i poštovanje kulturne, verske i jezičke raznolikosti (član 22).

76 Videti Gajguzus protiv Austrije, predstavka br. 17371/90 (1996).

77 Slučaj *Abdulaziz, Kabales i Balkandali* protiv Ujedinjenog Kraljevstva, predstavka br. 15/1983/65/100 (1985).

78 Gajguzus protiv Austrije, predstavka br. 17371/90 (1996); Kua Poare protiv Francuske, predstavka br. 40892/98 (2003); Lučak protiv Poljske, 77782/01 (2007).

79 Član 3. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima; član 6. stav 1. Pakta o građanskim i političkim pravima, član 2. Evropske konvencije o ljudskim pravima; član 2. Povelje o osnovnim pravima u EU.



Pravo na život mora biti garantovano zakonom, a ova obaveza odnosi se i na donošenje krivičnopravnih propisa, kojima se kažnjava nezakonito lišavanje ili ugrožavanje života pojedinaca. Štaviše, zbog fundamentalnog značaja poštovanja prava na život, ovaj član primenjuje se ekstrateritorijalno, što bi bila tipična situacija kada se lice nalazi izvan teritorije države ugovornice, ali postoji vršenje delotvorne kontrole (na primer na brodovima na otvorenom moru). Takođe, to znači da se štite svi pojedinci od proterivanja ili ekstradicije u zemlju u kojoj im pretila ozbiljna opasnost po život.

Evropska konvencija o ljudskim pravima nameće obavezu državi da se uzdrži od namernog i nezakonitog oduzimanja života, ali podrazumeva i preduzimanje odgovarajućih mera kako bi se obezbedio život licima koja se nalaze pod jurisdikcijom te države. Ova obaveza primarno podrazumeva donošenje odgovarajućeg zakonodavnog i administrativnog okvira koji može da dovede do delotvornog odvratanja od samovoljnog lišenja života. Takođe, ponekad ovo pravo može značiti i preduzimanje odgovarajućih radnji kako bi se sprečio poseban rizik koji postoji po život određenog pojedinca, u nekim ograničenim slučajevima, ili u pogledu neke konkretne situacije.⁸⁰ Pored nametanja pozitivnih obaveza, postoji i proceduralna obaveza države koja se sastoji u sprovođenju delotvorne istrage kada je pojedinac izgubio život kao rezultat sile koju su upotreбили državni službenici.⁸¹ Delotvorna istraga podrazumeva dva elementa: 1) mora biti adekvatna, odnosno mora voditi identifikovanju i kažnjavanju odgovornih, odnosno vlasti moraju preduzeti razumne korake kako bi obezbedile dokaze; i 2) istraga mora biti nezavisna od onih koji su učestvovali u incidentu, a ovo podrazumeva kako odsustvo hijerarhijske i institucionalne veze, tako i praktičnu nezavisnost.⁸²

2.2.3. ZABRANA MUČENJA I DRUGIH OBLIKA ZLOSTAVLJANJA

Mučenje predstavlja potpuno odsustvo poštovanja ljudskog dostojanstva, koje se najčešće koristi kao metod zastrašivanja, uniženja ili slamanja otpora žrtve. Mučenjem se napada suštinski fizički i psihički integritet ličnosti, pa njena zaštita predstavlja primarnu vrednost svakog društva. Ne samo da svako lice ima pravo da ne bude izloženo mučenju, već isto tako država ne sme proterati lice u državu u kojoj mu pretila opasnost od ekstradicije, vraćanja ili deportovanja u državu gde postoji supstancijalni osnov za verovanje da će biti u opasnosti od torture. U suprotnom, može doći do kršenja principa zabrane proterivanja, kada pojedinac može tražiti međunarodnu zaštitu.

80 Videti, na primer, *Giuliani and Gaggio v. Italy*, predstavka br. 23458/02 (2011).

81 *MccCann v. UK*, predstavka br. 18984/91 (1995), stav 161.

82 *Ramsahai and Others v. the Netherlands*, predstavka br. 52391/99 (2007).

Zabrana mučenja proklamovana je brojnim međunarodnim instrumentima.⁸³ U pitanju je obaveza apsolutnog karaktera, koja ne ostavlja mogućnost nikakvog izuzetka, niti derogacije zajamčenog prava, čak ni u slučaju vanrednog stanja. Njen glavni cilj je zaštita dostojanstva i fizičkog i psihičkog integriteta ličnosti.⁸⁴ Od država se traži da zaštite manjine i marginalizovane grupe koje se nalaze u posebnom riziku od mučenja, kao što su migranti, tako što će procesuirati i kazniti sve oblike nasilja i zlostavljanja uperene protiv tih lica i obezbediti implementaciju drugih posebnih mera prevencije i zaštite.⁸⁵

Konvencija UN protiv mučenja i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, izričito uvodi zabranu proterivanja u članu 3. gde proklamuje da nijedna država neće proterati, vratiti niti izručiti lice drugoj državi ako postoje ozbiljni razlozi za sumnju da može biti podvrgnuta mučenju. Takođe, od država se traži da prilikom utvrđivanja postojanja ozbiljnih razloga za sumnju vode računa o svim relevantnim okolnostima, uključujući eventualno postojanje niza sistemskih, ozbiljnih, očiglednih ili masovnih povreda ljudskih prava u toj državi. Za razliku od člana 33. Konvencije o statusu izbeglica, koja takođe zabranjuje proterivanje, ova obaveza je apsolutna i od nje nema nikakvih otpuštanja.

I Evropska konvencija sadrži odredbu o zabrani mučenja i drugih oblika zlostavljanja.

Da bi akt zlostavljanja (mučenje, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje) mogao da se podvede pod član 3. Evropske konvencije, potrebno je da taj akt dostigne „minimalan stepen surovosti“. Da li neki akt poseduje stepen surovosti, jeste relativno pitanje koje zavisi od svih okolnosti slučaja. Evropski sud prilikom odlučivanja o stepenu surovosti uzima u obzir sledeće elemente: 1) trajanje samog postupka; 2) fizičke elemente postupka; 3) mentalne, psihičke elemente postupka, kao i 4) pol, starost i zdravlje žrtve u pitanju.

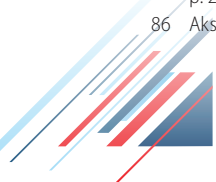
Važno je napomenuti da od zabrane mučenja nije dozvoljeno nikakvo ograničenje, ni opšte ni specijalno. Tako je Evropski sud u predmetu *Aksoj protiv Turske* naglasio da „čak u najtežim okolnostima, kao što su borba protiv organizovanog terorizma i kriminala, Konvencija zabranjuje u apsolutnom smislu torturu ili nehumano ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje.“⁸⁶ Takođe, u slučaju *Sadi*, Veliko veće Evropskog suda ukazalo je na to da član 3. Evropske konvencije zadržava svoj apsolutni karakter, bez obzira na ponašanje lica u pitanju, prirodu krivičnog

83 Član 5. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima; član 7. Pakta o građanskim i političkim pravima; član 12. stav 1. Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima proklamuje da „države ugovornice ovog pakta priznaju pravo svakoga na uživanje najvišeg mogućeg standarda psihičkog i mentalnog zdravlja“, što se može tumačiti kao zaštita od mučenja i drugih oblika zlostavljanja; član 3. i 4. Povelje o osnovnim pravima u EU.

84 General comment no. 20, Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment), 10 March 1992.

85 General comment no. 2: Implementation of Article 2 by States Parties, CAT/C/GC/2, 26, 24 January 2008. p. 21.

86 *Aksoy v. Turkey*, predstava br. 21987/93 (1996).



dela i eventualne pretnje po bezbednost konkretne države. Ovo pravo podrazumeva ne samo uzdržavanje od izazivanja psihičkog ili fizičkog bola, već nameće pozitivne obaveze, isto kao i odredba o pravu na život,⁸⁷ kako bi obezbedila zaštitu pojedinaca od zlostavljanja. Pitanje torture može posebno biti invocirano tokom lišenja slobode migranata. U *M. S. S. protiv Belgije i Grčke*,⁸⁸ Evropski sud je naglasio da član 3. Evropske konvencije zahteva od država da obezbede da su uslovi lišenja slobode u skladu sa ljudskim dostojanstvom, kao i da način i metod izvršenja mere ne izlaže lice lišeno slobode stresu ili teškoćama koje su takvog intenziteta da prevazilaze nezaobilazni nivo patnje koja je inherentna pritvaranju, kao i da je njegovo zdravlje i dobrobit adekvatno obezbeđena. Takođe, Evropski sud je pronašao u jednom drugom slučaju da su uslovi pritvaranja dece, u okruženju sa odraslima i sa jakim prisustvom policije, bez aktivnosti koje ih mogu okupirati, a kombinovana sa stresom roditelja, dovela do zlostavljanja.⁸⁹

Konačno, nijedna država ugovornica Evropske konvencije ne može proterati lice u državu u kojoj mu pretili opasnost po psihički i fizički integritet, što je od posebnog značaja u slučaju odlučivanja o udaljenju sa teritorije migranata koji nelegalno borave na teritoriji države.

2.2.4. ZABRANA ROPSTVA, PRINUDNOG RADA I EKSPLOATACIJE

Migranti su često izloženi prinudnom radu i eksploataciji, zbog čega je važno da se države kontinuirano i sistematski bore protiv ovakvih pojava. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima u članu 8. zabranjuje ropstvo, trgovinu robljem u svim svojim oblicima. Takođe, Evropska konvencija o ljudskim pravima zabranjuje ropstvo i ropški položaj, pod kojim se podrazumevaju „posebno ozbiljni“ oblici „poricanja slobode“.⁹⁰ Dok pod ropstvom treba podrazumevati potpuno vlasništvo jednog lica nad drugim, ropški položaj se odnosi na drugačija ograničenja slobode. Kod tumačenja samih pojmova i obaveza država, Evropski sud se oslanja na međunarodne instrumente u ovoj oblasti, poput Konvencije o zabrani ropstva iz 1926. i Dodatne konvencije o ukidanju ropstva, trgovine ljudima i ustanova i prakse sličnih ropstvu iz 1956. godine, instrumenata donetih na univerzalnom planu.

87 *Pretty v. UK*, predstavka br. 2346/02 (2002).

88 *M.S.S. v. Belgium and Greece (GC)*, predstavka br. 30696/09 (2011).

89 *Popov v. France*, predstavka br. 39472/07, 39474/07 (2012).

90 Član 4. stav 1. Evropske konvencije. Videti *Van Droogrnbroeck v. Belgium*, predstavka br. 7906/77 (1982), p. 58. Videti i član 8. Pakta o građanskim i političkim pravima; član 5. Povelje o osnovnim pravima u EU.

Poznat je predmet *Siliadin* pred Evropskim sudom, gde je maloletna državljanka Toga, u pratnji gospođe D., francuske državljanke poreklom iz Toga, stigla u Francusku.⁹¹ Dogovoreno je da ona pomaže gospođi D. u kućnim poslovima dok ne otplati troškove avionske karte, a gospođa D. se obavezala da će rešiti njen imigracioni status i upisati je u školu. Međutim, odmah po dolasku u Francusku, gospođa D. joj je oduzela pasoš, a u drugoj polovini 1994. godine „pozajmila” ju je gospodinu i gospođi B., kako bi im pomagala oko njihovih dvoje dece do porođaja gospođe B. Gospođica Siliadin je, međutim, postala njihova kućna pomoćnica radeći sedam dana nedeljno, bez slobodnog dana i bez naknade. Razmatrajući ovaj slučaj, Evropski sud je pošao od definicije ropstva iz Konvencije o ropstvu iz 1926, gde se kaže da je „ropstvo status ili stanje lica nad kojima se vrše neka ili sva ovlašćenja vezana za pravo svojine”. Primenjujući ovu definiciju na konkretan slučaj, Evropski sud je pronašao da je podnositeljka predstave bila lišena lične autonomije, ali nad njom nije vršeno pravo svojine. S druge strane, Evropski sud je pronašao da je ona izložena „ropskom položaju, koji podrazumeva obavezu pružanja nečijih usluga koja se nameće sredstvima prinude. Kako je ropski položaj teži oblik prinudnog rada, glavni element po kojem se razlikuje od prinudnog ili obaveznog rada jeste žrtvin osećaj da se okolnosti ne mogu promeniti, pa je dovoljno pronaći da je taj osećaj zasnovan na objektivnim elementima koji su lica stvarala i održavala prema njoj.

U svojoj jurisprudenciji Evropski sud je pronašao da član 4. Evropske konvencije, iako ne izričito, zabranjuje trgovinu ljudima. Evropski sud primećuje da je trgovina ljudima, poput ropstva, po svojoj prirodi i ciljevima eksploatacije, zasnovana na vršenju prava koja se pripisuju pravu vlasništva.⁹² Takođe, Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije prema ženama u članu 6. nameće obavezu državama da preduzmu sve adekvatne mere, uključujući zakonodavstvo, da suzbiju sve oblike trgovine ženama i eksploataciju prostitucije žena.

Što se prinudnog rada tiče, Međunarodna organizacija rada donela je Konvenciju br. 29 o prinudnom radu (1930), kojom su se države ugovornice obavezale da će ukinuti prinudni rad u najkraćem mogućem roku. Ova konvencija dopunjena je Konvencijom br. 105 o ukidanju prinudnog rada (1957). Pod prinudnim ili obaveznim radom smatra se svaki rad ili usluga koji se iziskuju od nekog bez njegovog pristanka ili pod pretnjom kazne.⁹³ Drugim rečima, pod ovim radom se podrazumeva rad pod prisilom, a koji je bez naknade ili je ona samo simbolična.

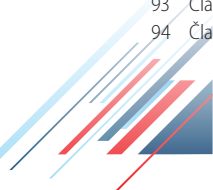
Posebno je značajno da Konvencija o pravima deteta nalaže državama da preduzmu različite mere za zaštitu dece od svih oblika nasilja, povređivanja, zlostavljanja i eksploatacije.⁹⁴

91 Videti *Siliadin v. France*, predstavka br. 73316/01 (2005).

92 *Rantsev v. Cyprus and Russia*, predstavka br. 25965/04 (2010).

93 Član 2. Konvencije br. 29.

94 Član 19. stav 1. Konvencije o pravima deteta.



2.2.5. PRAVO NA SLOBODU I BEZBEDNOST LIČNOSTI

Brojni međunarodni instrumenti zabranjuju proizvoljno hapšenje, pritvaranje i proterivanje lica,⁹⁵ kojem posebno mogu biti izloženi migranti.⁹⁶ Sloboda i bezbednost uvek se posmatraju zajedno i isključivo u kontekstu fizičke slobode. Do njene povrede dolazi u slučaju lišenja slobode, kada je ono nezakonito i arbitrarno. Prema Evropskoj konvenciji, lišenje slobode neće biti arbitrarno kada je učinjeno u dobroj veri, kada je u bliskoj vezi sa osnovima za lišenje slobode, kada su mesto i uslovi u kojima boravi lice lišeno slobode odgovarajući i kada dužina pritvora ne pređe vreme koje se razumno očekuje s obzirom na cilj koji se želi ostvariti.⁹⁷ Međutim, treba imati u vidu da član 15. EU Direktive o povratku zahteva da lišenje slobode bude korišćeno onda kada nema drugih mogućih alternativa.⁹⁸

Evropska konvencija taksativno nabroja situacije u kojima je ono dozvoljeno, pa garantuje pojedincu da neće biti lišen slobode, osim u šest slučajeva. Među tim izuzecima nalaze se dva od posebnog značaja za migrante. Tako do lišenja slobode može doći radi sprečavanja neovlašćenog ulaska u zemlju, ili u slučaju deportacije ili ekstradicije, a ovi slučajevi zahtevaju hitnost postupanja. Ipak, treba naglasiti da Evropski sud primenjuje princip „manje intruzivne mere“. Na primer, u *Mikolenko protiv Estonije*, Evropski sud je pronašao da su vlasti imale na raspolaganju druge mere, pored držanja podnosioca predstave u produženom pritvoru u deportacionom centru, kada je njegova deportacija bila nemoguća bez odlaganja zbog nedostatka putnih dokumenata.⁹⁹

Hapšenje lica će biti opravdano ako ono ima za cilj privođenje pojedinca pred nadležne sudske organe: 1) zbog opravdane sumnje da je izvršilo krivično delo – opravdana sumnja postoji kada su utvrđene „činjenice ili informacije koje bi uverile objektivnog posmatrača da je konkretno lice moglo da učini krivično delo“; 2) kada je to opravdano potrebno radi sprečavanja izvršenja krivičnog dela; i 3) da bi se predupredilo bekstvo lica po izvršenju krivičnog dela.

Do lišenja slobode može doći samo u izuzetnim situacijama, što znači da postoji pretpostavka u korist slobode i to uvek treba imati u vidu. Lišenje slobode mora biti u skladu sa zakonom i može trajati samo dok postoje razlozi za lišavanje slobode, odnosno samo ukoliko je gotovo izvesno da će se ovom merom postići legitiman cilj. Evropski sud podvlači da pritvaranje stran-

95 Član 9. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.

96 Član 9. Pakta o građanskim i političkim pravima; član 5. stav 1. Evropske konvencije o ljudskim pravima.

97 Videti, na primer, *A. and Others v. the United Kingdom*, predstavka br. 3455/05 (2009).

98 Član 15 nalaže sledeće: „Ukoliko se u konkretnom slučaju ne mogu primeniti druge dovoljne, ali manje prinudne mere, države članice mogu zadržati u pritvoru državljana treće države koji se nalazi u postupku udaljenja, kako bi pripremila njegov povratak ili izvršila njegovu udaljenje, a naročito kada: (a) postoji opasnost od njegovog bekstva; (b) lice izbegava ili sprečava pripremu povratka ili postupak udaljenja. Svaki pritvor mora trajati što kraće i biti na snazi samo dok je postupak udaljenja u toku i izvršava se sa dužnom pažnjom.“

99 *Mikolenko v. Estonia*, predstavka br. 10664/05 (2009).

ca, koje je praćeno odgovarajućim garancijama konkretnog lica, jeste prihvatljivo samo kako bi se omogućilo državi da spreči nelegalne migracije, dok ispunjava svoje međunarodne obaveze, posebno one iz Konvencije o statusu izbeglica i Evropske konvencije.¹⁰⁰

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Evropska konvencija predviđaju da svako lice lišeno slobode ima sledeća prava: 1) da odmah i na jeziku koji razume bude obavešteno o razlozima za hapšenje i o svakoj optužbi protiv njega; 2) da bude bez odlaganja izvedeno pred sudiju i da mu se sudi u razumnom roku, ili da bude oslobođeno do suđenja; 3) da pokrene postupak u kojem će sud hitno ispitati zakonitost lišenja slobode i naložiti puštanje na slobodu ako je lišenje slobode nezakonito; i 4) da ima utuživo pravo na naknadu štete ukoliko je nezakonito lišeno slobode. Zbog značaja i dubokih implikacija koje lišavanje slobode nosi sa sobom, pojedinac se ne može odreći pomenutih prava. Ovo pravo takođe podrazumeva garancije pri pritvaranju kao što su redovno preispitivanje odluke o pritvoru i uspostavljanje nezavisnog nadzora nad uslovima pritvora i pristup vodi, hrani, sanitarijama i sl.

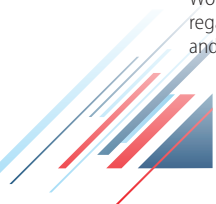
Konvencija o pravima deteta garantuje svakom licu mlađem od 18 godina da neće biti nezakonito ili proizvoljno lišeno slobode. Komitet za prava deteta naglašava da lišenje slobode deteta zbog migrantskog statusa njegovih roditelja predstavlja povredu dečijih prava i kršenje principa najboljeg interesa deteta.¹⁰¹ Tako dete nikada ne sme da bude pritvoreno iz razloga koji se tiču migrantskog statusa njegovih roditelja i države treba brzo i potpuno da ukinu sve oblike imigracionog pritvora za decu. Bilo koji oblik pritvora treba da bude zabranjen zakonom, a takvu zabranu treba u potpunosti sprovesti u praksi. Sa svakim detetom lišenim slobode mora se postupati humano i uz poštovanje urođenog ljudskog dostojanstva, kao i na način koji uvažava potrebe lica njihovog uzrasta. Na osnovu člana 9. Konvencije o pravima deteta, deca migranti nikada ne treba da budu odvojena od porodice, osim ukoliko to nije u interesu deteta. S druge strane, obezbeđenje spajanja porodice ne predstavlja opravdanje za lišenje slobode cele porodice. Umesto toga, države moraju da pronađu alternative lišenju slobode porodice, uključujući i odrasle članove.

2.2.6. PRISTUP PRAVDI

Pristup pravdi je jedno od najvažnijih prava, koje podrazumeva pravo lica da upotrebi pravni lek i da se obrati sudovima ili drugim državnim organima i institucijama radi zaštite svojih prava. Da bi se ono ostvarilo, lice mora imati adekvatne pravne informacije na raspolaganju i

¹⁰⁰ M.S.S. v. Belgium and Greece, stav. 216-218.

¹⁰¹ Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and members of Their Families, Committee on the Rights of the Child, Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and members of Their Families and No. 23 (2017) of Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, 16 November 2017.



pravnu pomoć radi ostvarenja svojih prava. Suštinski elementi prava na pristup pravosuđu su uopšteno: 1) priznanje pravne sposobnosti; 2) jednakost pred zakonom; 3) pravo na pravično suđenje i procesne garancije; i 4) pravo na delotvoran pravni lek.

Važno je obezbediti pravo na pravnu pomoć svakom, ali je ovo posebno bitno za lica koja ne poznaju jezik i pravni sistem zemlje u kojoj žele da upotrebe neki pravni lek, odnosno koja su siromašna i ne mogu da priušte pomoć advokata i drugih pravnih zastupnika. Migranti se nalaze u još nepovoljnijoj situaciji jer se pored nepoznavanja pravnog sistema i jezika, suočavaju i sa traumama, dezorijentisanošću i osetljivošću, zbog čega im je potrebna dodatna pomoć i podrška.

Pravo na pristup pravosuđu predstavlja osnovni princip vladavine prava.¹⁰² U decembru 2012. godine, Generalna skupština je jednoglasno usvojila UN principe i vodič za pristup pravnoj pomoći u krivičnim sistemima,¹⁰³ koji predstavlja prvi međunarodni instrument o pravu na pravnu pomoć. U Rezoluciji se naglašava da je pravna pomoć osnovni element pravičnog, humanog i delotvornog krivičnog sistema, koji je zasnovan na vladavini prava. Ono ujedno predstavlja i osnovu za uživanje drugih prava, uključujući i pravo na pravično suđenje.¹⁰⁴

Konvencija o pravima deteta garantuje svakom detetu koje je lišeno slobode pravo da mu odmah bude omogućen pristup pravnoj i drugoj odgovarajućoj pomoći, kao i pravo da pobija zakonitost tog lišavanja slobode pred sudom ili drugim nadležnim, nezavisnim i nepristrasnim organima i pravo na brzu odluku u takvom postupku.¹⁰⁵

Evropska konvencija o ljudskim pravima takođe garantuje pravo na pravično suđenje i jemči svakome ko je optužen za neko krivično delo da se brani sam ili uz pomoć branioca koga sam izabere, ili ako nema dovoljno sredstava da plati pravnu pomoć, da ovu pomoć dobije besplatno, kada interesi pravde to zahtevaju.¹⁰⁶ Od država se traži da olakšava pristup pravnom save-tovanju i pravnoj pomoći, sudovima i kvazisudskim metodama razrešenja konflikata za lica koja su definisana kao „lica koja su naročito obespravljena, marginalizovana ili isključena iz društva,

102 U Rezoluciji Generalne skupštine 67/1 naglašava se priznanje prava na jednak pristup svima bez razlike, uključujući i predstavnike osetljivih grupa, i zahteva od država da preduzmu sve neophodne korake da obezbede pravičan, transparentan, delotvoran i nediskriminatoran sistem, odnosno odgovorne pružaoce pomoći. Declaration 67/1 of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels, A/RES/67/1, 30 November 2012, p. 14, 15.

103 UN Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice System, Resolution of the General Assembly 67/187, A/67/458, 20 December 2012, published in New York, June 2013.

104 Videti član 11. stav 1. Univerzalne deklaracije. Videti i član 14. Pakta o građanskim i političkim pravima, koji u stavu 3. tačka d) garantuje pravo licu da se brani sam ili uz pomoć pravnog zastupnika po svom izboru, a ako nema pravnog zastupnika, onda ono mora biti upoznato o svom pravu da ga ima i da mu se, onda kada interes pravde to zahteva, postavi branilac po zvaničnoj dužnosti, bez plaćanja troškova ako nema dovoljno sredstava da ga plati; član 47. stav 3. Povelje o osnovnim pravima u EU.

105 Član 37. Konvencije o pravima deteta.

106 Član 6. stav 1. tačka 3 c) Evropske konvencije o ljudskim pravima.

kako u ekonomskom, tako i u socijalnom i u kulturnom smislu”.¹⁰⁷ Pravnu pomoć treba priznati za sve vrste sudskih postupaka i za sve osetljive grupe stranih državljana. Takođe, licima koja ispunjavaju uslove za pravo na pravnu pomoć treba omogućiti odgovarajućeg pružaoca, u meri u kojoj je to moguće prema njegovom slobodnom izboru. Postupak podnošenja zahteva za pravnu pomoć mora biti pojednostavljen i jedini osnovi za odbijanje pravne pomoći moraju biti neprihvatljivost zahteva, očigledan manjak izgleda na uspeh u postupku, kao i slučajevi kada odobravanje pravne pomoći nije u interesu pravde.

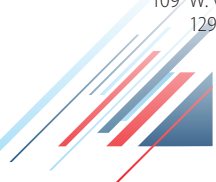
2.2.7. PRAVO NA PRIVATNI I PORODIČNI ŽIVOT

Pravo na poštovanje privatnog života garantovano je brojnim međunarodnim instrumentima.¹⁰⁸ Ovaj segment života pojedinca podrazumeva sferu u okviru koje svaki pojedinac slobodno razvija svoju ličnost sa drugima i spoljnim svetom. Međutim, kod migranata i izbeglica najvažnije pitanje tiče se prava na porodični život, odnosno prava članova porodice na zajednički život i na razvijanje međusobnih odnosa. Kako je to Evropski sud pomenuo više puta, uživanje u uzajamnom društvu između roditelja i dece predstavlja osnovni element porodičnog života.¹⁰⁹ Pitanje uživanja porodičnog života doći će do izražaja kod spajanja porodice ili kod donošenja odluke o udaljenju lica sa neke teritorije, kada se može postaviti pitanje da li ovakva mera predstavlja kršenje prava na porodični život. Imajući u vidu da svaka država ima pravo da kontroliše svoje granice i da slobodno sprovodi imigracionu politiku, u skladu sa svojim međunarodnim obavezama, član 8. Evropske konvencije ne nameće opštu obavezu državama da priznaju pravo na boravak supružniku državljanina koji je stranac.

107 Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope br. R (93) 1 o delotvornom pristupu pravu i pravdi za najsiromašnije, 8. januar 1993.

108 Videti član 12. Univerzalne deklaracije; član 17. Pakta o građanskim i političkim pravima; član 8. Evropske konvencije; član 7. Povelje o osnovnim pravima u EU.

109 *W. v. the United Kingdom*, predstavka br. 9749/82 (1987), p. 59; *Margaret and Roger Andersson v. Sweden*, predstavka br. 12963/87 (1992), p. 72



Zanimljiv je slučaj *Gül*, gde je Evropski sud naglasio da se odlaskom u Švajcarsku gospodin Gül dobrovoljno odvojio od sina. Njega ništa nije sprečavalo da se u bilo kojem trenutku vrati u Tursku i ponovo uspostavi svoj porodični život.¹¹⁰ S druge strane, ukoliko postoje ozbiljne prepreke da bračni par sledi svog supružnika koji se deportuje sa teritorije države čiji je on državljanin, najverovatnije će doći do povrede člana 8. Evropske konvencije.¹¹¹ Takođe, ukoliko je lice određeno vreme živelo na teritoriji neke države i tu zasnovalo porodični život, a potom se proteruje iz ekonomskih razloga, najverovatnije će doći do kršenja prava na porodični život.

U predmetu *Berehab protiv Holandije*, Evropski sud je uzeo u obzir činjenicu da se u ovom slučaju ne radi o strancu koji prvi put želi da poseti Holandiju, već o licu koje je ovde legalno živelo nekoliko godina bez pritužbi vlasti na njeno ponašanje, i koje je ovde zasnovalo dom i imalo posao. Gospodin Berehab je u Holandiji imao i uspostavljene porodične veze – bio je oženjen Holanđankom sa kojom ima dete. Iz tog razloga, Sud je zaključio da među njima postoje bliske veze koje bi bile prekinute činom deportacije.

Takođe, u *Nasri protiv Francuske*, Evropski sud je pronašao da bi deportovanje alžirskog državljanina, koji je nepismen i lice sa invaliditetom i koji skoro ceo svoj život živi u Francuskoj sa roditeljima i osam braće i sestara, dovelo do kršenja prava na porodični život, bez obzira na činjenicu da je ovo lice izvršilo krivično delo.¹¹² S druge strane, u *Bensaid protiv Ujedinjenog Kraljevstva*,¹¹³ Sud je smatrao da je stav lica koje boluje od šizofrenije i koje smatra da bi njegovo deportovanje u Alžir dovelo do pogoršanja bolesti usled nemogućnosti pružanja adekvatnog lečenja, zasnovano na spekulacijama i nije dokazano da bi deportacijom njegov moralni integritet bio suštinski ugrožen. Dakle, u svakom slučaju se uzima u obzir priroda, broj i težina izvršenih dela ukoliko ona postoje, kao i lične okolnosti konkretnog lica. Ovi faktori neće biti od značaja samo ukoliko lice koje treba da bude deportovano tvrdi da mu u zemlji povratka pretili mučenje, jer će tada država procenjivati ovu opasnost od zlostavljanja nezavisno od drugih okolnosti.

110 *Gül v. Turkey*, predstavka br. 22495/93 (1996). Videti i *Abdulaziz, Cabaes and Balkandali v. the United Kingdom*, predstavka br. 9214/80; 9473/81; 9474/81 (1985).

111 *Boultif v. Switzerland*, predstavka br. 54273/00 (2001).

112 *Nasri v. France*, predstavka br. 19465/92 (1995). Videti i *Ezzouhdi v. France*, predstavka br. 47160/99 (2001); *Boultif v. Switzerland*, predstavka br. 54273/00 (2001).

113 *Bensaid v. the United Kingdom*, predstavka br. 44599/98 (2001), p. 46-49.

PRAVNI I INSTITUCIONALNI MEHANIZMI ZAŠTITE MIGRANATA U REPUBLICI SRBIJI

3.1. PRAVNI OKVIR ZAŠTITE MIGRANATA U REPUBLICI SRBIJI

Pravni okvir zaštite migranata sadržan je u ustavnim odredbama i relevantnim zakonima koji se tiču kako svih lica koja se nađu pod jurisdikcijom Srbije, tako i u specijalizovanim aktima koji se odnose isključivo na strane državljane.

3.1.1. USTAVNE ODREDBE

Ustav Republike Srbije¹¹⁴ sadrži veoma širok katalog ljudskih prava, koja pripadaju „svakom licu“, a ne samo državljanima, osim političkih prava.¹¹⁵

Ustav određuje da stranci imaju u Republici Srbiji sva prava zajemčena Ustavom i zakonom, u skladu sa međunarodnim ugovorima, osim onih prava koja po Ustavu i zakonu imaju samo njeni državljani.¹¹⁶ Ova odredba je važna jer Ustav garantuje veliki broj prava svim licima, a koja su od posebnog značaja za migrante. Ustav posebno garantuje neprikosnovenost ljudskog dostojanstva i obavezu svih da ovu vrednost poštuju i štite.¹¹⁷

Jedan od osnovnih postulata Ustava jeste pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije po bilo kojem osnovu, uključujući i nacionalnu pripadnost.¹¹⁸ Ustav garantuje i slobodu kretanja i predviđa da se ulazak stranaca u Republiku Srbiju i njihov boravak uređuje posebnim zakonom, i propisuje uslove za njegovo proterivanje sa teritorije Republike Srbije.¹¹⁹ Konačno,

114 Službeni glasnik RS, br. 98/2006.

115 Član 52. Ustava RS.

116 Član 17. Ustava RS.

117 Član 23. Ustava RS.

118 Član 21. Ustava RS.

119 Član 39. Ustava RS.

Ustav garantuje pravo na utočište u Republici Srbiji strancima koji osnovano strahuju od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja.¹²⁰

3.1.2. ZAKONSKE ODREDBE

Pored brojnih zakona kojima se uređuju razne oblasti društvenog života i koje čine pravni okvir Republike Srbije, poseban značaj za uređenje statusnih pitanja stranaca imaju Zakon o strancima¹²¹ i Zakon o azilu.¹²²

3.1.2.1. Zakon o strancima

Ovaj zakon uređuje status stranaca u Republici Srbiji, odnosno svakog lica koje nema državljanstvo Republike Srbije.¹²³ Zakon iz svoje primene izričito 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.¹²⁴ Takođe, na lica bez državljanstva primenjuju se odredbe Konvencije o pravnom položaju lica bez državljanstva, ako je to za njih povoljnije.

Zakon o strancima reguliše uslove za ulazak, kretanje i boravak stranaca u Republici Srbiji. 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.¹²⁵ 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.

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

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

120 Član 57. Ustava RS.

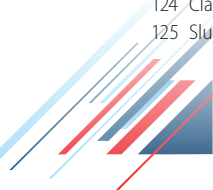
121 Službeni glasnik RS, br. 97/2008.

122 Službeni glasnik RS, br. 109/2007.

123 Član 3. Zakona o strancima. Zakon o državljanstvu reguliše ko i pod kojim uslovima stiče državljanstvo Republike Srbije, Službeni glasnik br. 135/2004, 90/2007.

124 Član 2. Zakona o strancima.

125 Službeni glasnik br. 97/2008, 20/2015.



Boravkom **do 90 dana** smatra se boravak stranca bez vize ili na osnovu vize iz različitih razloga.

Privremeni boravak se može 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 odobren 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.

Boravak stranca može prestati istekom roka na koji je odobren, otkazom boravka i ako je strancu izrečena zaštitna mera udaljenja ili mera bezbednosti proterivanja.¹²⁶ 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,¹²⁷ ili ako se za tu smetnju naknadno sazna. 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.

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 poreklom sa teritorije Republike Srbije. Izuzetno, stalno nastanjenje može se odobriti i drugom strancu koji ima odobren privremeni boravak, ako to nalažu razlozi humanosti ili to predstavlja interes za Republiku Srbiju. Stranac kome je odobreno stalno nastanjenje izjednačen je u pravima i obavezama sa državljanima Republike Srbije, osim u pogledu onih prava i obaveza od kojih je, na osnovu Ustava i zakona, izuzet.¹²⁸ Zakon o strancima definiše razloge na osnovu kojih se odbija zahtev za stalno nastanjenje. Pored neispunjenja 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.

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

126 Ova vrsta privremenog boravka može se produžavati najduže do dve godine po isteku roka propisanog za trajanje školovanja, studiranja, specijalizacije ili praktične obuke.

127 Član 11. Zakona o strancima.

128 O zahtevu za stalno nastanjenje odlučuje Ministarstvo unutrašnjih poslova, a o žalbi protiv rešenja kojim se odbija zahtev odlučuje Vlada.

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.¹²⁹

Pravo na stalno nastanjenje prestaje ukoliko se: 1) 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; 2) desi da je strancu otkazan boravak; i 3) stranac odrekao prava na stalno nastanjenje.

NOVI ZAKON » Novi Zakon o strancima, koji stupa na snagu 3. oktobra 2018. godine, sadrži neke novine i u pogledu ulaska i boravka stranca na teritoriju Republike Srbije. Prvo se definicija nezakonitog boravka proširuje tako da podrazumeva ulazak: 1) van mesta određenog za prelazak državne granice; 2) izbegavanjem granične kontrole; 3) bez putne ili druge isprave koja služi za prelazak državne granice; 4) uz upotrebu tuđe, nevažeće, odnosno lažne putne ili druge isprave; 5) uz davanje neistinitih podataka graničnoj policiji; 6) za vreme trajanja zaštitne mere udaljenja ili mere bezbednosti proterivanja stranca, odnosno mere zabrane ulaska.¹³⁰ Izričito se propisuje i zabrana pomaganja ili pokušaj pomaganja stranom državljaninu da nezakonito uđe u Republiku Srbiju, tranzitira preko teritorije Republike Srbije ili da nezakonito boravi na teritoriji Republike Srbije, pod čime se ne podrazumeva pomaganje radi spasavanja života, sprečavanja ozleđivanja, pružanja hitne medicinske pomoći, pružanja humanitarne pomoći, odnosno pomaganje iz humanitarnih razloga, bez namere sprečavanja ili odlaganja prinudnog udaljenja. Zakona takođe razlikuje: kratkotrajni boravak stranaca (do 90 dana), privremeni boravak (čiji se osnovi proširuju, uključujući humanitarni boravak, status pretpostavljene žrtve trgovine ljudima; i status žrtve trgovine ljudima) i stalno nastanjenje. «

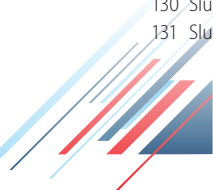
3.1.2.2. Zakon o azilu

Zakon o azilu Republike Srbije propisuje načela, uslove i postupak za dobijanje i prestanak 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.¹³¹

¹²⁹ Službeni glasnik br. 66/2009.

¹³⁰ Službeni glasnik br. 18/1992, 42/2002 i 45/2002.

¹³¹ Službeni glasnik br. 18/1992, 42/2002 i 45/2002.



3.1.2.2.1. Osnovni oblici zaštite

Zakon definiše osnovne oblike zaštite u vidu izbegličke, supsidijarne i privremene zaštite.

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.

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.

Privremena zaštita se uspostavlja donošenjem odluke Vlade, kada zbog masovnog dolaska velikog broja lica ne postoji mogućnost da se sprovede individualna procedura za dobijanje prava na azil. Pojedinačna rešenja o dodeljivanju privremene zaštite donosi Kancelarija za azil.

Zakon o azilu definiše lice koje je dobilo azil, odnosno **Izbeglicu** kao 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).

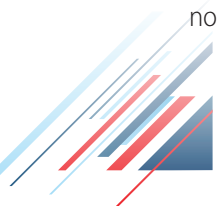
3.1.2.2.2. Postupak za dobijanje azila

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.

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 pisanim putem, da traži azil pred ovlašćenim policijskim službenikom MUP-a;

2. Ovlašćeni policijski službenik MUP-a pred kojim je stranac izrazio nameru da traži azil izvršiće njegovo **evidentiranje** i uputiti ga u Kancelariju 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 Kancelarije za azil, odnosno centra za azil. Kad ovlašćeni policijski službenik Ministarstva unutrašnjih poslova posumnja da postoji neki od razloga za ograničenje kretanja, sprovede stranca do Kancelarije 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.
3. Ovlašćeni službenik Kancelarije za azil obavlja **registraciju** stranca i članova njegove porodice. Registracija se sastoji u: 1) utvrđivanju identiteta; 2) fotografisanju; 3) uzimanju otisaka 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 pismo 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, ćiriličkim pismom, i na engleskom jeziku, a sadržina obrasca zahteva za azil usmeno se prevodi na jezik koji tražilac azila razume. 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 dobijanje azila** pokreće se podnošenjem zahteva za azil ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil na propisanom obrascu u roku od 15 dana od dana registracije, a u opravdanim slučajevima, na zahtev stranca, Kancelarija 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 Kancelarije 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 obavješteno lice koje traži azil. Saslušanju mogu prisustvovati pravni zastupnik lica koje traži azil i predstavnik UNHCR, ukoliko se tome ne protivi tražilac azila. Ovlašćeni službenik Kancelarije 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; 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 Kancelarijom za azil i da tačno iznese sve činjenice značajne za odlučivanje.

Nakon sprovedenog postupka, Kancelarija za azil **donosi prvostepenu odluku** i može da utvrdi da lice ispunjava zakonske uslove i usvoji zahtev kojim strancu priznaje pravo na utočište ili dodeljuje supsidijarnu zaštitu. Može takođe utvrditi neosnovanost zahteva ili postojanje razloga za uskraćivanje prava na azil, kada donosi odluku o odbijanju zahteva. U tom slučaju, Kancelarija 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.

Komisija za azil odlučuje **u drugom stepenu** po žalbama na odluke Kancelarije 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. 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 prvostepene odluke donete u postupku azila, žalba se podnosi u roku od 15 dana od dana prijema prvostepene odluke.

Na odluku Komisije za azil može se podneti tužba **Upravnom sudu**, na osnovu Zakona o upravnim sporovima.¹³²

NOVI ZAKON »» Na osnovu novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, koji stupa na snagu 3. juna 2018. godine, predviđen je isti postupak azila u smislu organa nadležnih za odlučivanje o azilu. Međutim, zakon bliže određuje razloge za progon,¹³³ dela progona¹³⁴ i njihove učinioce.¹³⁵ Takođe, zakonom se bliže uređuju pojedine faze u postupku azila, poput saslušanja, i preciziraju rokovi u kojima pojedine radnje moraju biti okončane. Prvi put se uvodi i ubrzani postupak i to kada tražilac azila: 1) iznosi samo one podatke koji nisu od značaja za procenu osnovanosti zahteva; 2) svesno dovodi u zabludu službenike Kancelarije za azil iznoseći lažne podatke i koristeći falsifikovana dokumenta; 3) namerno uništi ili sakrije identifikaciona dokumenta ili državljanstva; 4) iznosi očigledno nedosledne, kontradiktorne, lažne ili neuverljive izjave; 5) podnosi naknadni zahtev za azil; 6) podnosi zahtev sa očiglednom namerom da odloži ili spreči meru udaljenja sa teritorije Republike Srbije; 7) predstavlja ozbiljnu opasnost po nacionalnu bezbednost i javni poredak; i 8) kada je moguće primeniti koncept sigurne države porekla. «

132 Službeni glasnik br. 111/2009.

133 Član 26. novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

134 Član 28. novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

135 Član 29. novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

3.1.3. STRATEŠKA DOKUMENTA

Pored relevantnog pravnog okvira, od posebnog značaja su i strateška dokumenta doneta u Republici Srbiji.

Poslednjih decenija, politike upravljanja migracijama postaju važna oblast javnih politika na nacionalnom i međunarodnom nivou. Sve složeniji i detaljniji propisi, sve brojnije institucije i politike obeležavaju nastojanja da se upravlja migracijama na efikasniji način, kako onim željenim i regularnim, tako i onim neregularnim. Srbija je prvi put od kada se prate migracije na njenoj teritoriji samostalno pripremila Migracioni profil za 2010. godinu, dokument koji je pružio bolji uvid u migracione tokove i njihove uzroke. Takođe, usvojila je i sledeće strategije:

Strategija za upravljanje migracijama¹³⁶ definiše ključne ciljeve i mere u oblasti neregularnih migracija i politike azila. Kao osnovni elementi sistema upravljanja migracijama određuju se: 1) politika viza; 2) integrisano upravljanje granicom; 3) regulisan boravak stranaca; 4) mehanizam za integraciju migranata u društvo; 5) ukupna zaštita državljana koji se nalaze na radu; i 6) aktivna politika zapošljavanja. Vrednosti na kojima se temelji upravljanje migracijama su: 1) sigurnost državnih granica; 2) poštovanje ljudskih prava svih migranata; 3) olakšavanje integracije ugroženih kategorija migranata u društvo; 4) razvijena međunarodna saradnja; 5) princip nediskriminacije; 6) olakšavanje spajanja porodice; kao i 7) uvažavanje potreba svih zainteresovanih strana.

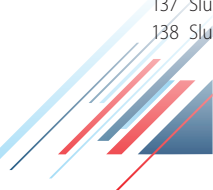
Strategija integrisanog upravljanja granicom¹³⁷ (2017-2020) predviđa glavne ciljeve kontrole osnovne granične službe: bezbednost građana, otklanjanje pretnji za državnu granicu, zaštita javnog poretka i bezbednosti Republike Srbije, očuvanje zdravlja i životne sredine, kao i zaštita finansijskih interesa i olakšavanje međunarodne trgovine. Osnovna dva principa na kojima se zasniva efikasno upravljanje granicom su: 1) otvorenost granica za trgovinu i kretanje lica, uz puno poštovanje ljudskih prava i sloboda i 2) zatvorenost granica za sve kriminalne aktivnosti. Kao opšti cilj strategije definisano je efikasno i efektivno integrisano upravljanje granicom, uz osnaživanje saradnje na svim nivoima i jačanje administrativnih, infrastrukturnih i tehničkih kapaciteta svih graničnih službi. Integrisano upravljanje granicom treba da doprinese sledećim ciljevima: 1) adekvatnoj proceni pretnji i merama za njihovo rešavanje; 2) zaštiti javnog poretka i bezbednosti Republike Srbije; 3) olakšavanju prometa putnika i roba preko državne granice; i 4) očuvanju javnog zdravlja i životne sredine.

Strategija za suprotstavljanje ilegalnim migracijama u Republici Srbiji (2009-2014)¹³⁸ ističe da vrednosti na kojima počiva borba protiv ilegalnih migracija jesu, između ostalog, za-

136 Službeni glasnik, br. 59/2009.

137 Službeni glasnik, br. 09/2017.

138 Službeni glasnik, br. 25/2009.



konitost u radu državnih organa, bezbednost građana Republike Srbije, ali i poštovanje ljudi i njihovih potreba, zaštita osnovnih ljudskih prava i sloboda, posebno prava na život, zdravlja i ličnu bezbednost, humano postupanje sa ilegalnim migrantima, poštovanje principa spajanja porodica, kao i zaštita tražilaca azila. Ovaj strateški dokument još uvek nije zamenjen iako je istekao vremenski okvir za koji je donet, ali je pripremljen tekst nove strategije čije se usvajanje očekuje u narednom periodu.

Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije (2014-2018) ima za cilj smanjenje svih oblika i posebnih slučajeva diskriminacije. U strategiji se ukazuje na posebno osetljiv položaj tražilaca azila i izbeglica i ukazuje na problem mešovitih migracijskih tokova i povećanje broja iregularnih migranata koji se nalaze u Srbiji. Kao opšti cilj strategija postavlja upravo zakonodavnu reformu i primenu postojećih propisa kako bi se omogućio jednak pristup pravima izbeglica, tražioca azila i drugim migrantskim zajednicama u skladu sa međunarodnim i regionalnim standardima i preduzimanje mera za eliminaciju svih oblika diskriminatorne prakse.

Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava (2017-2022) ima za cilj da obezbedi sveobuhvatan i kontinuiran odgovor društva na trgovinu ljudima, u skladu sa dinamikom novih izazova, rizika i pretnji, putem unapređenja sistema prevencije, pomoći i zaštite žrtava i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom. U strategiji se posebno naglašava da među iregularnim migrantima, izbeglicama i tražiocima azila ima i kategorija koje su posebno ranjive od trgovine ljudima i eksploatacije i da njih treba prepoznati i zaštititi, a naročito mlade devojke i decu koja putuje bez pratnje.

Nacionalna strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja (2008) ukazuje na neodložnu potrebu suzbijanja nasilja nad decom, koja predstavlja grubo kršenje prava dece, izaziva njihovu patnju i ozbiljno ugrožava njihov razvoj, dobrobit, pa i život deteta, a čije su posledice obično veoma teške i dugotrajne.

Nacionalna strategija za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima ima za cilj unapređenje zaštite žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima pružanjem podrške svim subjektima na aktivnostima sprečavanja i suzbijanja svih vidova nasilja. Žene migrantkinje i izbeglice su prepoznate kao posebno osetljiva grupa žena koju treba osnaživati da nasilje predstavlja ozbiljan oblik kršenja ljudskih prava i da ga treba prijaviti i koristiti mehanizme zaštite koji stoje na raspolaganju.

Strategija razvoja socijalne zaštite ima za cilj uspostavljanje efikasnog sistema socijalne zaštite koji treba da odgovori na potrebe građana u novim okolnostima i da podrži ranjive i marginalizovane pojedince i grupe kojima je neophodna organizovana pomoć zajednice. Kao osnovni strateški pravci razvoja identifikovani su: obezbeđenje kvalitetnih usluga u socijalnoj zaštiti, jačanje profesionalnih kapaciteta zaposlenih u ustanovama socijalne zaštite, saradnja

i zajedničko delovanje svih aktera. Principi reforme sistema socijalne zaštite usmereni su na razvijanje integralne socijalne zaštite radi očuvanja i poboljšanja kvaliteta života ranjivih pojedina i grupa. Oni su zasnovani na razvijanju poštovanja i nedeljivosti ljudskih prava, primenom sledećih principa: 1) najboljeg interesa korisnika, 2) dostupnosti usluga korisnicima, 3) najmanje restriktivno okruženje, 4) participacija, odgovornost i samostalnost korisnika, kao i 5) kontinuitet zaštite i mogućnost izbora usluga i pružaoca usluga.

3.2. INSTITUCIONALNI OKVIR ZAŠTITE 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 relevantnim strateškim dokumentima, kao i sa nadležnostima koja određeni organi državne uprave imaju u oblasti migracija u skladu sa Zakonom o ministarstvima,¹³⁹ Zakonom o azilu, Zakonom o strancima. Posebno je značajan **Zakon o upravljanju migracijama**,¹⁴⁰ koji predstavlja normativni okvir za plansko i organizovano praćenje spoljnih i unutrašnjih migracionih kretanja, kreiranje i sprovođenje jasne migracione politike, kao i druga pitanja od značaja za sistem upravljanja migracijama. Ovim zakonom utvrđuju se nove nadležnosti Komesarijata za izbeglice, koji je preimenovan u Komesarijat za izbeglice i migracije, a predviđa se i osnivanje saveta za migracije na teritoriji autonomne pokrajine i u jedinicama lokalne samouprave.

3.2.1. AKTERI U OBLASTI UPRAVLJANJA MIGRACIJAMA

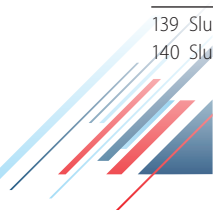
3.2.1.1. Republički nivo

● MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA

Bezbednost državne granice i kontrola prelaska granice i kretanja i boravka u graničnom pojasu; suzbijanje prekograničnog kriminala; boravak stranaca; nelegalne migracije; azil. Uprava granične policije je organizovana na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou, te obavlja poslove preko osam regionalnih centara u čijem se sastavu nalaze stanice granične policije: 47 stanica za nadzor državne granice i 40 stanica za granične provere.

139. Službeni glasnik RS, br. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015, 62/2017.

140. Službeni glasnik RS, br. 107/2012.



**NEZAVISNA TELA**

- ZAŠTITNIK GRAĐANA
- POVERENIK ZA ZAŠTITU RAVNOPRAVNOSTI

LOKALNI NIVO

- SAVETI ZA MIGRACIJE

REPUBLICKI NIVO

- MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA
- MINISTARSTVO FINANSIJA - UPRAVA CARINA I ODELJENJE ZA SUZBIJANJE PREKOGRANIČNOG KRIMINALA
- MINISTARSTVO SPOLJNIH POSLOVA
- MINISTARSTVO ZA RAD, ZAPOSŁJAVANJE, BORAČKA I SOCIJALNA PITANJA
- MINISTARSTVO ZDRAVLJA
- MINISTARSTVO PROSVETE, NAUKE I TEHNOLOŠKOG RAZVOJA
- MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE
- KOMESARIJAT ZA IZBEGLICE I MIGRACIJE
 - CENTARA ZA AZIL
 - PRIHVATNI CENTRI
- RADNA GRUPA ZA REŠAVANJE PITANJA MEŠOVITIH MIGRACIONIH TOKOVA
- MINISTARSTVO FINANSIJA - UPRAVA CARINA I ODELJENJE ZA SUZBIJANJE PREKOGRANIČNOG KRIMINALA

Zaštita od nezakonite i ilegalne trgovine; zaštita od ilegalnih migracija; bezbednost i zaštita ljudi i životne sredine; zaštita od trgovine ljudima.

- **MINISTARSTVO SPOLJNIH POSLOVA**

Izdavanje viza i sprovođenje vizne politike, u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova Republike Srbije - Uprave granične policije sa područnim policijskim upravama i graničnim pre-

lazima i Bezbednosno-informativnom agencijom; provera stanja u državi porekla; diplomatske garancije u slučaju proterivanja.

● **MINISTARSTVO ZA RAD, ZAPOŠLJAVANJE, BORAČKA I SOCIJALNA PITANJA**

Sistem socijalne zaštite; antidiskriminaciona politika; sistem porodičnogpravne zaštite; ostvarivanje prava i integracija izbeglih i raseljenih lica, povratnika na osnovu sporazuma o readmisiji, zaštita migranata i dece bez pratnje.

● **MINISTARSTVO ZDRAVLJA**

Organizacija zdravstvene zaštite, zdravstvena inspekcija; obezbeđivanje zdravstvene zaštite iz javnih prihoda; kao i zdravstvena zaštita stranaca; zaštita stanovništva od bolesti.

● **MINISTARSTVO PROSVETE, NAUKE I TEHNOLOŠKOG RAZVOJA**

Organizovanje pohađanja nastave za decu migrante; inspeksijski nadzor; unapređenje društvene brige o učenicima i studentima sa posebnim potrebama.

● **MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE**

Obavlja poslove državne uprave koji se odnose na pripremu propisa o ljudskim i manjinskim pravima i pruža podršku jedinicama lokalne samouprave u obezbeđenju njihove zakonitosti i efikasnosti u radu.

● **KOMESARIJAT ZA IZBEGLICE I MIGRACIJE**

Komesarijat za izbeglice i migracije je sa Zakonom o upravljanju migracijama proširio svoje dotadašnje nadležnosti. Tako, od 2012. godine, Komesarijat obavlja poslove koji se, između ostalog, odnose na predlaganje Vladi: ciljeva i prioriteta migracione politike; mera radi postizanja pozitivnih efekata zakonitih migracija i suzbijanja nezakonitih migracija; kao i praćenje sprovođenja mera migracione politike. Komesarijat obavlja poslove koji se odnose na utvrđivanje, predlaganje i preduzimanje mera za integraciju lica kojima je, u skladu sa Zakonom o azilu, priznato pravo na utočište; predlaganje programa za razvijanje sistema mera prema porodicama stranaca koji nelegalno borave na teritoriji Republike Srbije i predlaganje programa za podršku dobrovoljnog povratka stranaca koji nelegalno borave na teritoriji Republike Srbije u zemlju njihovog porekla. Zadatak Komesarijata je i da prikuplja, objedinjuje i analizira podatke i pokazatelje za upravljanje migracijama, kao i da izrađuje i redovno ažurira migracioni profil Republike Srbije. Komesarijat saraduje sa organima državne uprave, organizacijama i ustanovama koje obavljaju delatnost socijalne zaštite, zdravstva, obrazovanja i nauke i udruženjima. Radi razmene podataka, informacija, iskustva i prakse u oblasti upravljanja migracijama, Komesarijat može ostvarivati međunarodnu saradnju sa nadležnim organima drugih država i sa međuna-



rodnim organizacijama koje se bave pitanjima iz oblasti migracija. Posebno važan zadatak Komesarijata jeste vođenje **centara za azil**, koji se nalaze u sastavu Komesarijata. 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. Takođe, u nadležnosti Komesarijata se nalaze i **prihvatni centri**.

● RADNA GRUPA ZA REŠAVANJE PITANJA MEŠOVITIH MIGRACIONIH TOKOVA

Osnovana je u junu 2015. u cilju praćenja i analize situacije u ovoj oblasti, kao i radi predlaganja mera u cilju efikasnog upravljanja migrantskom krizom. Članovi radne grupe su predstavnici ministarstva unutrašnjih poslova, evropskih integracija, spoljnih poslova, pravde, zdravlja, Komesarijata za izbeglice i migracije i Crvenog krsta Srbije.

3.2.1.2. Lokalni nivo

● SAVETI ZA MIGRACIJE

Radi obavljanja savetodavnih poslova u vezi sa upravljanjem migracijama na teritoriji autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, Zakon o upravljanju migracijama predviđa formiranje pokrajinskog, odnosno lokalnog saveta za migracije. Ovo telo ima zadatak da obavlja poslove koji se odnose na: 1. praćenje i izveštavanje Komesarijata o migracijama na teritoriji autonomne pokrajine i u jedinicama lokalne samouprave; 2. predlaganje programa, mera i planova aktivnosti koje treba preduzeti radi efikasnog upravljanja migracijama na njihovim teritorijama; 3. druge poslove u oblasti upravljanja migracijama, u skladu sa zakonom. Savet za migracije, čiji se sastav uređuje aktom o njegovom obrazovanju, po pravilu čine predstavnici izvršnog organa jedinice lokalne samouprave, centra za socijalni rad, policijske uprave, službe za zapošljavanje, poverenik i predstavnik opštinske, odnosno gradske uprave. U radu ovog tela mogu učestvovati i predstavnici ustanova nadležnih za poslove zdravlja i obrazovanja, predstavnik udruženja za pitanja od značaja za oblast migracija i druga lica koja obavljaju poslove od značaja za upravljanje migracijama na teritoriji za koju je nadležan. Savet za migracije, na zahtev Komesarijata, dostavlja Komesarijatu izveštaj o preduzetim merama i drugim pitanjima iz oblasti upravljanja migracijama na teritoriji za koju je osnovan.

Pokrajinski savet osnovan je Odlukom o obrazovanju Pokrajinskog saveta za migracije, sa zadatakom predlaganja programa, mera i planova aktivnosti koje treba preduzeti radi efikasnijeg upravljanja migracijama na teritoriji Vojvodine.¹⁴¹

141 Službeni list AP Vojvodine, br. 33/2015, 38/2015 i 42/2016.

3.2.1.3. Nezavisna tela

● ZAŠTITNIK GRAĐANA

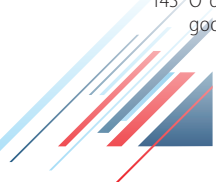
Predstavlja nezavisan i samostalan organ koji kontroliše rad državne uprave i organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja proveravajući navode iz pritužbe ili postupajući po sopstvenoj inicijativi, kako bi utvrdio da li su postupali u skladu sa načelima rada dobre uprave. Proteklih godina Zaštitnik građana je intenzivno pratio poštovanje prava migranata u vidu poseta policijskim stanicama, centrima za azil, prihvatilištu za strance, prihvatnim centrima za migrante, kao i neformalnim mestima okupljanja migranata i uputio brojne preporuke u cilju unapređenja njihovog postupanja i zaštite prava izbeglica i migranata. Isto tako, Zaštitnik građana je u obavljanju poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju mučenja posebnu pažnju posvetio zaštititi najranjivijih grupa migranata, naročito žena i dece.¹⁴²

● POVERENIK ZA ZAŠTITU RAVNOPRAVNOSTI

Predstavlja nezavisno, specijalizovano telo nadležno za prevenciju i zaštitu od svih oblika i vidova diskriminacije, po bilo kojem osnovu. Na osnovu postupanja po pritužbama, po kojima donosi mišljenje o tome da li je bilo diskriminacije u konkretnom slučaju, Poverenik može preporučiti mere koje se odnose na sprečavanje dalje diskriminacije. Povereniku se mogu obratiti svi, uključujući i migrante bez obzira na njihov status, koji mogu podneti pritužbu protiv bilo kog lica. Poslednjih godina doneto je nekoliko mišljenja u kojima je utvrđena diskriminacija ili zbog ponižavajućeg i uvredljivog govora ili zbog odbijanja da se pruži odgovarajuća usluga migrantima.¹⁴³

142 Videti Zaštitnik građana, Redovan godišnji izveštaj za 2016. godinu, Beograd, 15. mart 2017.

143 O diskriminaciji migranata u Republici Srbiji i pritužbama videti više u Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Redovan godišnji izveštaj za 2016. godinu, 15. mart 2017.



RANJIVE GRUPE MIGRANATA

4.1. RANJIVOST MIGRANATA

Ranjivost nije urođena, već su pojedinci i zajednice osetljivi kada su izloženi riziku od zanemarivanja, diskriminacije, zlostavljanja i eksploatacije.¹⁴⁴ Njihov stepen izloženosti ranjivosti zavisi od sledećih činioca:

1. socio-demografskih karakteristika
2. njihovi kapaciteta (uključujući znanje, mreže, pristup resursima...)
3. njihove lokacije (u kampu, tranzitnom centru, na granici, na otvorenom...)
4. uticaja faktora koje uzrokuje kriza (odvajanje, gubitak, nedostatak resursa i mogućnosti...)

Svi pomenuti faktori mogu voditi različitim rezultatima koji dovode do ranjivosti, zavisno od tipa rizika.¹⁴⁵ Zato je važno da se sprovede posebna analiza konteksta kako bi se identifikovali najranjiviji pojedinci, grupe i zajednice u svakoj specifičnoj situaciji i kako bi se procenila izloženost riziku koja može vremenom da poraste. Analiza situacije omogućava da se identifikuju zajednice ili grupe ili pojedinci koji su u najvećem riziku u okviru određene grupe i da se done-se odluka ko od njih treba da se prioritizuje.¹⁴⁶

Zato je važno da se u svakom konkretnom slučaju proceni osetljivost migranta i potreba za određenom podrškom, što će zavisiti od posebnih okolnosti svakog pojedinca, njegovog uzrasta, pola, zdravstvenog stanja, razloga i okolnosti napuštanja zemlje porekla i putovanja do zemlje prijema, kao i druge okolnosti. Identifikacija migranata koji imaju posebne potrebe od ključne je važnosti za pružanje delotvorne zaštite. Države imaju obavezu da uvedu osetljive procedure kako bi se osiguralo pružanje najbolje moguće zaštite i pomoći osetljivim migranti-

144 IOM, Guidance Note on Protection Mainstreaming, Annex 4, available at http://www.iom.int/sites/default/files/our_work/DOE/humanitarian_emergencies/mainstream/Annex4PM-AT-RISK-PROFILES.pdf

145 Isto.

146 IOM, Situation and vulnerability analysis, Tool No. 1, available at http://www.iom.int/sites/default/files/our_work/DOE/humanitarian_emergencies/mainstream/Annex1PM-SITUATION-AND-VULNERABILITY-ANALISIS-TOOL1-Nov.2015.pdf

ma u mešovitim migracijama, koje nameću razne dileme pred države, a posebno one koje se tiču efektivnog suzbijanja neregularnih migracija.

Države moraju poštovati standarde u oblasti ljudskih prava u slučaju svih migranata, a naročito onih koji se kvalifikuju kao posebno osetljive kategorije migranata.

Prava koja se uvek moraju poštovati su sledeća:

- pravo na jednakost i zabranu diskriminacije
 - pravo da se traži azil
 - pravo migranata na povratak u zemlju porekla
 - pravo migranata da ne budu vraćeni u zemlju gde bi bili progonjeni, mučeni, ili gde ne bi imali pristup adekvatnoj zaštiti
 - pravo na zdravlje i pristup socijalnim i zdravstvenim službama
 - pravo dece na obrazovanje i poštovanje principa najboljeg interesa deteta u svakoj fazi pomoći i podrške, kao i poseban status dece bez pratnje
 - pravo da se ne bude izložen arbitrarnom pritvaranju
 - pravo da se ne bude proteran, osim na osnovu odluke koja je zakonita, i mogućnost preispitivanja donete odluke od nadležnih vlasti
 - pravo da se ne bude izložen kolektivnom proterivanju
 - pravo na pomoć i podrška za posebno osetljive kategorije migranata
-

Pojedine kategorije lica su uvek u povećanom riziku od zlostavljanja i nasilja, eksploatacije i zanemarivanja. Zato će o ovim grupama biti reči u narednom tekstu.



4.2. RAZDVOJENA DECA I DECA BEZ PRATNJE

Tokom kriznih situacija i oružanih sukoba, deca postaju najranjivija grupa. U ovim okolnostima često dolazi i do razdvajanja članova porodice, što decu dovodi do povećanog rizika od eksploatacije i zloupotrebe. Razdvojena deca su ona koja su odvojena od oba roditelja ili od bivših i sadašnjih staratelja, ali ne nužno i od drugih rođaka.¹⁴⁷ S druge strane, deca bez pratnje su ona koja se nalaze izvan zemlje državljanstva i koja nisu praćena roditeljima, starateljima, niti drugim odraslim osobama, koja su na osnovu zakona ili običaja odgovorna za njih.¹⁴⁸ Mnoge okolnosti mogu dovesti do razdvajanja dece: deca su na privremenom čuvanju kod članova šire porodice ili drugih odraslih lica, deca su raseljena bez roditelja, deca su smeštena u ustanove jer su roditelji uvereni da će im tamo biti pružena bolja nega, deca pristupaju vojsci, roditelji odlaze u drugu regiju zbog posla, trgovina ljudima i slično. Ova deca često ne razumeju jezik, kulturu i način života u zemlji prijema, te bez pružanja pomoći ona se nalaze u daljem riziku od eksploatacije, diskriminacije i marginalizacije. Tako može doći do primarnog razdvajanja kao direktne posledice vanredne situacije i sekundarnog razdvajanja - koje je rezultat drugih posledica do kojih dovodi vanredna situacija, poput siromaštva. Konvencija o statusu izbeglica mahom nema odredbe koje se odnose na decu izbeglice, te se standardi zaštite koji se pružaju odraslima, pružaju i njima.

Konvencija o pravima deteta nalaže da se na prvom mestu prema detetu uvek postupa u skladu sa njegovim statusom. U slučaju sumnje da je u pitanju maloletnik, države mogu pribеći metodama utvrđivanja godina starosti, ali one uvek moraju biti multidisciplinarne, uključujući ocenu psihologa, socijalnih radnika i drugih relevantnih profesija. Primenjenim metodama mora se obezbediti poštovanje dostojanstva lica u pitanju. Takođe, u slučaju sumnje, lice se mora tretirati kao dete.¹⁴⁹

Konvencija o pravima deteta propisuje obavezu jednakog postupanja i obezbeđenje prava garantovanih Konvencijom bez diskriminacije po bilo kojem statusu deteta, njegovog roditelja ili zakonskog staratelja.¹⁵⁰ Države ugovornice su obavezne da preduzmu sve odgovarajuće zakonske, administrativne, socijalne i obrazovne mere radi zaštite deteta od svih oblika fizičkog ili mentalnog nasilja, povreda ili zloupotreba, zanemarivanja ili nemarnog odnosa, maltretiranja ili eksploatacije, uključujući i seksualnu zloupotrebu.

147 IOM, Glossary on Migration, Second Edition, International Migration Law, No 25, 2011, p. 90.

148 Isto, p. 102.

149 Committee on the Rights of the Child, Report of the 2012 Day of General Discussion on the Rights of all Children in the Context of International Migration, para.49; Save the Children, Submission for the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) report on migrants in transit (A/HRC/RES/29/2), November 2015, p. 4.

150 Član 2. Konvencije o pravima deteta.

Konvencija priznaje četiri osnovna principa zaštite deteta koja moraju biti poštovana i koja pružaju okosnicu starateljske zaštite.

1. **Princip nediskriminacije** - Podrazumeva priznanje i uživanje svih prava iz Konvencije o pravima deteta bez diskriminacije, uključujući i roditelje i zakonske staratelje. Princip nediskriminacije odnosi se na svu decu, bez obzira na njihovo državljanstvo i imigracioni status.¹⁵¹
2. **Princip najboljeg interesa deteta** - Podrazumeva razvoj pristupa koji angažuje sve aktere čiji je zadatak da obezbede fizički, psihološki, moralni i spiritualni integritet deteta i da promoviše njegovo dostojanstvo.¹⁵² Detetu se mora obezbediti zaštita i briga koja je neophodna za njegovu dobrobit, a sve službe i ustanove koje su odgovorne za brigu i zaštitu dece moraju poštovati standarde sigurnosti, zdravlja, broja i podobnosti osoblja koje radi u njima, kao i adekvatan stručni nadzor. Posebno treba voditi računa o tome da najbolji interes deteta nije isti za svu decu i da mora biti brižljivo ispitan u svakom konkretnom slučaju.¹⁵³

U slučaju dece bez pratnje, procena najboljeg interesa deteta na samom početku podrazumeva: kompletnu procenu identiteta deteta (državljanstvo, etničko poreklo, kao i socijalno i kulturno poreklo), njegovu osetljivost i potrebu za zaštitom,¹⁵⁴ kao i postavljanje staratelja bez odlaganja.¹⁵⁵

3. **Pravo na život** - Podrazumeva obavezu država da u najvećoj mogućoj meri obezbede opstanak i razvoj deteta.¹⁵⁶ Naročito se mora obratiti pažnja na decu koja su podložna da postanu žrtve trgovine ljudima i seksualne eksploatacije.¹⁵⁷ Države moraju da preduzmu mere kako bi izbegle ili minimizirale rizike koji se, između ostalog, ogledaju u brzom postavljanju staratelja, hitnim procedurama za žrtve, pružanju informacija i sl.¹⁵⁸ Posebno je važno uzeti u obzir i rizike koji postoje duž migrantske rute, koji često podrazumevaju prevoženje dece veoma rizičnim prevoznim sredstvima koja ugrožavaju njihove živote.
4. **Participacija deteta** - Priznaje se svakom detetu koje je sposobno da formira sopstveno mišljenje. Državni organi su obavezni da posvete dužnu pažnju tom mišljenju, prema

151 Ovaj princip se primenjuje kako na decu koja se nalaze na teritoriji države ugovornice, tako i na decu koja pokušavaju da uđu na teritoriju konkretne države. Videti Komitet za prava deteta: Opšti komentar br. 6 o tretmanu dece bez pratnje i odvojene dece koja su izvan zemlje porekla (2015), p. 12.

152 Član 3. Konvencije o pravima deteta. Komitet za prava deteta: Opšti komentar br. 14 o pravu deteta da se uzme u obzir njegov najbolji interes (2013), p. 5.

153 Isto, par. 75-76.

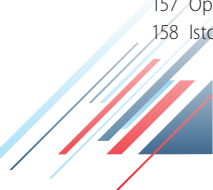
154 Opšti komentar br. 6, p. 20.

155 Isto.

156 Član 6. Konvencije o pravima deteta.

157 Opšti komentar br. 6, p. 23.

158 Isto, p. 24.



godinama života i zrelosti deteta.¹⁵⁹ To se posebno odnosi na izražavanje mišljenja u svim sudskim i upravnim postupcima koji se tiču deteta, i to bilo neposredno ili posredstvom zastupnika ili odgovarajućeg organa, a prema pravilima nacionalnih procesnih zakona.¹⁶⁰ Ova obaveza svakako se odnosi na procedure koje se tiču detetovog statusa kao stranca ili tražioca azila. Ovo pravo odnosi se i na uvažavanje detetovog mišljenja kod postavljanja staratelja i pravnog zastupnika, kao i u slučaju donošenja odluke o smeštaju i brizi.¹⁶¹ Deca bez pratnje treba da budu adekvatno informisana o njihovim pravima, službama koje su im dostupne, azilnoj proceduri, situaciji u zemlji porekla.

Najvažniji instrument kojim se uspostavljaju osnovni standardi u postupanju sa maloletnicima bez pratnje jeste Opšti komentar br. 6¹⁶² u kojem Komitet za prava deteta daje osnovne smernice za postupanje sa ovom decom.

4.3. ŽENE KOJE SU PREŽIVELE RODNO ZASNOVANO NASILJE

Rodno zasnovano nasilje predstavlja zajednički naziv za bilo koji štetni akt,¹⁶³ koji se desio javno ili privatno, a koji je učinjen protivno volji osobe, i koji je zasnovan na socijalno pripisivim razlikama između muškaraca i žena.¹⁶⁴ Ono podrazumeva akte kojima se nanosi fizička, seksualna ili psihička šteta ili patnja, pretnja takvim aktima, prinuda i drugi oblici lišenja slobode.

Tokom humanitarne krize, mnogi faktori mogu generisati rizik od rodno zasnovanog nasilja, kao što je povećana militarizacija, nedostatak zaštite države ili lokalne zajednice, raseljavanje, ometanje lokalnih službi, promena kulturnih i rodni normi i sl.¹⁶⁵

Ovom vidu nasilja su izložene žene u celom svetu, ali su posebno osetljive žene koje žive u zemljama u kojima postoje oružani sukobi i stanje opšte nesigurnosti, te slabo razvijene institucije i poštovanje ljudskih prava.¹⁶⁶ To su upravo žene koje beže od nasilja i progona. Žene

159 Član 12. Konvencije o pravima deteta.

160 Opšti komentar br. 6, p. 30.

161 Isto, p. 25.

162 Komitet za prava deteta, Opšti komentar br. 6 o deci bez pratnje i razdvojenoj deci koja se nalaze izvan zemlje porekla (2005).

163 Nasilje nad ženama dovodi, ili može dovesti, do fizičke, seksualne ili psihičke povrede i patnje žena, uključujući silovanje, seksualno uznemiravanje, incest i pedofiliju, ali i genitalno sakaćenje, prostituciju, prinudni brak, prinudnu trudnoću, prinudni abortus, prinudnu sterilizaciju i slično. Videti 100 reči o ravnopravnosti: Rečnik termina o ravnopravnosti žena i muškaraca, prevod na srpski: Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova, 2004.

164 Interagency gender-based violence case management guidelines, 1st ed., 2017, available at https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/interagency-gbv-case-management-guidelines_final_2017_low-res.pdf

165 Interagency Standing Committee, Guidelines for Integrating Gender-based Violence Intervention in Humanitarian Action, IASC, 2015.

166 Videti posebno FRA, Violence against Women: an EU- wide survey, 2014.

koje su preživele rodno zasnovano nasilje smatraju se posebnom društvenom grupom koja se priznaje na osnovu Konvencije o statusu izbeglica, te ono predstavlja osnov za progon i priznanje izbegličkog statusa. Međutim, do ovog nasilja može doći i tokom prolaska i boravka u tranzitnoj zemlji, kao i u državi prijema, kada su žene migrantkinje na putu ka boljoj budućnosti izložene nasilju od svojih partnera i muških članova porodice.

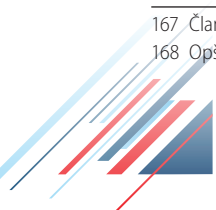
Povećan broj migrantkinja koje su preživele rodno zasnovano nasilje zahteva uvođenje mera prevencije, identifikacije i pružanja pomoći i podrške. Posebno je važna rana identifikacija žrtava rodno zasnovanog nasilja, kako bi se žene sprečile da koriste zajednička kupatila u prihvatnim centrima, i kako bi im se omogućilo odvajanje od muškaraca. Zbog kulture i sredina iz koje dolaze, žrtve ponekad ne shvataju da su preživele nasilje. Takođe, one često zbog straha, ali i u nedostatku adekvatnih informacija, retko prijavljuju napadače, zbog čega je još važnije uspostaviti efikasne identifikacione mehanizme. Imajući sve ovo u vidu, neke države članice EU ispituju tražiteljke azila odvojeno od muških članova porodice, uz pomoć adekvatno obučenog osoblja. Pojedine države smeštaju u odvojene prostorije novopridošle žene bez pratnje i u slučaju da identifikuju žrtve nasilja, omogućavaju im smeštaj u posebnim skloništima za žene i pružaju im zdravstvenu i psihosocijalnu podršku, vodeći računa da usluge pomoći i podrške budu sveobuhvatne i dobro koordinirane. Države se u preduzimanju ovih obaveza oslanjaju mahom na dva međunarodna instrumenta, koja je prihvatila i Republika Srbija.

Na univerzalnom planu, Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena traži od država da preduzmu sve raspoložive mere radi suzbijanja svih oblika iskorišćavanja i prostitucije žena.¹⁶⁷ Komitet posebno ukazuje na to da rodno zasnovano nasilje ima svoj osnov u različitim faktorima, poput ideologije o privilegijama koje muškarci imaju u odnosu na žene, socijalnim normama koje se tiču muškosti, potrebom za uspostavljanjem i održanjem kontrole muške moći i kontrole, prisilno održanje rodni uloga, prevencija, obeshrabrenje i kažnjavanje za „neprihvatljivo“ ponašanje žena.¹⁶⁸ Ovi faktori utiču na eksplicitno ili implicitno socijalno prihvatanje rodno zasnovanog nasilja, koje dovodi do njegovog nekažnjavanja. Zato se od država traži da odlučno preduzmu razne mere prevencije i suzbijanja ovih pojava i da kazne svaki oblik rodno zasnovanog nasilja.

Na evropskom nivou, doneta je Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (tzv. Istanbulska konvencija). Cilj ove konvencije sastoji se u zaštiti žena od svih vidova nasilja. Posebno se ukazuje na potrebu osnaživanja žena radi postizanja njihove jednakosti sa muškarcima. I ova konvencija predviđa opsežne mere prevencije i suzbijanja nasilja nad ženama. Tako Konvencija naročito naglašava da će države obezbediti

¹⁶⁷ Član 6. Konvencije.

¹⁶⁸ Opšti komentar br. 6, p. 25.



primenu ovog međunarodnog instrumenta, a posebno mere zaštite prava žrtava, bez diskriminacije po bilo kojem osnovu, uključujući i status migranta ili izbeglice.¹⁶⁹

Posebno je značajno što konvencija zahteva od država da preduzmu neophodne mere kako bi obezbedile da rodno zasnovano nasilje bude prepoznato kao oblik proganjanja, ali i kao vid ozbiljnog ugrožavanja koje je osnov za dobijanje supsidijarne zaštite.¹⁷⁰ Od država se traži da obezbede rodno osetljivo tumačenje konvencije i odobravanje izbegličkog statusa po ovom osnovu, kao i razvijanje rodno osetljive procedure prijema i usluge podrške za tražioc azila, rodno osetljiva uputstva i procedure za azil koje obuhvataju utvrđivanje izbegličkog statusa i zahtevanje međunarodne zaštite.

Takođe, konvencija nalaže državama da preduzmu sve mere kako bi poštovale princip zabrane proterivanja i kako bi obezbedile da žrtve nasilja nad ženama kojima je potrebna zaštita, nezavisno od njihovog boravišnog statusa, ne budu vraćene u zemlju u kojoj bi bile u riziku ili bile podvrgnute mučenju i drugim oblicima zlostavljanja.¹⁷¹

4.4. ŽRTVE TRGOVINE LJUDIMA

Trgovina ljudima predstavlja ozbiljan zločin koji dovodi do eksploatacije žrtve, do unižavanja njenog dostojanstva i ugrožavanja i narušavanja fizičkog i psihičkog integriteta, nanoseći ozbiljnu štetu koja često traje do kraja života. Trgovci ljudima koriste migrantske grupe kako bi uvukle u lanac trgovine ljudima što veći broj, mahom žena i devojčica, jer žrtve trgovine ljudima obavljaju različite legalne i ilegalne aktivnosti, poput poljoprivrede, proizvodnje hrane, seks-industrije, rada kod kuće, čišćenja, prosjačenja i slično.

Trgovina ljudima je zabranjena Opcionim protokolom za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom (poznatijem kao Protokol iz Palerma), koji je donet uz Konvenciju UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala.

Pod trgovinom ljudima podrazumeva se „vrbovanje, prevoženje, prebacivanje, skrivanje i primanje lica, putem pretnje silom ili upotrebom sile ili drugih oblika prisile, otmice, prevare, obmane, zloupotrebe ovlašćenja ili teškog položaja ili davanja ili primanja novca ili koristi da bi se dobio pristanak lica koje ima kontrolu nad drugim licem, u cilju eksploatacije“.¹⁷² Trgovina ljudima se može desiti unutar granice jedne zemlje, a može imati i transnacionalni karakter.¹⁷³

169 Član 4. stav 1. Istanbulske konvencije.

170 Član 60. Istanbulske konvencije.

171 Član 61. Istanbulske konvencije.

172 Član 3 (a) Palermo Protokola.

173 IOM, Glossary on Migration, Second Edition, International Migration Law N°25, 2011, p. 100.

Pomenuti protokol traži od država da kriminalizuju delo trgovine ljudima, kao i da zaštite žrtve trgovine ljudima, uz puno uvažavanje njihovih ljudskih prava.

Trgovina ljudima je zabranjena i Konvencijom Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima.¹⁷⁴ Među ciljevima ove konvencije eksplicitno su navedeni sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima, uz garantovanje ravnopravnosti polova, kao i zaštita žrtava trgovine ljudima, koja zahteva od država da osmisle sveobuhvatni okvir za pružanje zaštite i pomoći žrtvama i svedocima, uz garantovanje ravnopravnosti polova kao i obezbeđenje delotvorne istrage i krivičnog gonjenja. Značajno, konvencija uvodi princip nediskriminacije u oblasti korišćenja mera za zaštitu i unapređenje prava žrtava po bilo kojem osnovu.¹⁷⁵ Takođe, konvencija zahteva od država da preduzmu adekvatne mere na granici, kako bi jačale kontrolu na granicama koja je neophodna za sprečavanje i otkrivanje trgovine ljudima, proverile da li sva lica poseduju putne isprave neophodne za ulazak u državu prijema, kao i usvojile mere koje im omogućavaju da uskrate ulazak, odnosno ukinu vize licima koja su umešana u izvršenje krivičnih dela utvrđenih konvencijom.

Kod mera zaštite od trgovine ljudima, konvencija propisuje vrlo jasnu obavezu identifikovanja žrtava, koja podrazumeva: 1) kadar koji je obučen i kvalifikovan za sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima; 2) postupak identifikacije koji na odgovarajući način uzima u obzir poseban položaj žena i dece; 3) pružanje pomoći žrtvama trgovine ljudima; 4) osiguranje da u slučaju opravdanih razloga za verovanje da je neko lice bilo žrtva trgovine ljudima, lice ne bude udaljeno sa teritorije države; i 5) izdavanje boravišnih dozvola za boravak u zemlji u kojoj su identifikovane žrtve.¹⁷⁶

Rana identifikacija mora biti adekvatna i konzistentna, kako bi se žrtvama trgovine ljudima pružila pomoć i zaštita. Pored toga, konvencija predviđa i zaštitu privatnosti, vreme potrebno za oporavak i razmišljanje, dozvolu boravka, naknadu štete i pravnu zaštitu, kao i repatrijaciju i povratak žrtava.

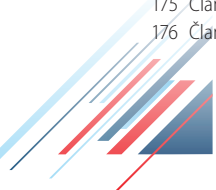
4.5. STARIJI MIGRANTI

Starija lica su dugo bila izvan fokusa međunarodnog prava, te još uvek nema jedne jedinstvene konvencije kojom se ovim licima garantuju posebna prava. Ipak, to ne znači da se ona nalaze izvan zaštite, jer se sve konvencije, donete pod okriljem Ujedinjenih nacija, osim Konvencije o

174 Službeni glasnik, br. 19/2009.

175 Član 3. Konvencije.

176 Član 10. Konvencije Saveta Evrope za borbu protiv trgovine ljudima.



pravima deteta, odnose na sva lica koja se nalaze pod jurisdikcijom države, uključujući i starija lica. Iako je njihov položaj u većini država na marginama društva i bez postojanja intergeneracijskog dijaloga i podrške, ovo dodatno opterećuje stariju populaciju migranata, koja se često suočava sa ozbiljnim zdravstvenim problemima i životom koji je opterećen nesigurnošću i izolacijom.

U Preporuci Komiteta ministara Saveta Evrope o starijim licima¹⁷⁷ (1994) ukazuje se na činjenicu da su starija lica posebno izložena diskriminaciji, te da su države u obavezi da sprovedu različite politike, kako bi se ona zaštitila. Između ostalog, ističe se da starija lica moraju živeti bezbedno, oslobođena straha od eksploatacije i fizičkog i mentalnog zlostavljanja, te da imaju pravo na dostojanstvo. Posebno se naglašava potreba zaštite starijih migranata i izbeglica. Takođe, u preporuci Komiteta ministara o starenju i invaliditetu¹⁷⁸ naročito se ukazuje na potrebu unapređenja jednakog pristupa službama za starije, uključujući socijalne službe i pravnu zaštitu, bez diskriminacije na osnovu uzrasta ili stepena invaliditeta. Dalje, u preporuci Parlamentarne skupštine (2007)¹⁷⁹ od država se traži da unaprede sistem zdravstvene zaštite i obezbede njihovu pristupačnost za stare, kao i da dobiju adekvatnu medicinsku negu, uspostave pristojne palijativne službe za stare, obezbede posebnu obuku za negovatelje i zdravstvene službenike, kao i da prilagode postojeće strukture zdravstvene zaštite starima. U ovom dokumentu se podvlači potreba za pružanjem posebne pažnje i podrške osetljivim grupama starih, u koje spadaju migranti, žene i lica sa invaliditetom, kao i uvođenje programa podrške za njih.

Programi podrške podrazumevaju uspostavljanje preventivnih sistema zdravstvene zaštite, obezbeđenje jezičkih kurseva radi integracije starijih migranata, kao i obezbeđenje praktičnih informacija o njihovim pravima. Ipak, imajući u vidu njihove godine, veoma je važno da države obezbede pristup zdravstvenim službama koje odgovaraju potrebama starijih migranata, i pored činjenice da se time može znatno opteretiti zdravstveni sistem tranzitne države ili države prijema.

4.6. MIGRANTI SA INVALIDITETOM

Osobe sa invaliditetom nalaze se na marginama društva i često se suočavaju sa svakodnevnim preprekama u ostvarenju svojih osnovnih prava. Njihov položaj dodatno je otežan ukoliko se nalaze u migrantskom statusu. Osnovna konvencija koja im garantuje osnovna prava jeste Kon-

¹⁷⁷ Preporuka (94) o starijim osobama.

¹⁷⁸ [CM/Rec\(2009\)6](#) o starenju i invaliditetu u 21. veku: održiv okvir za omogućavanje boljeg kvaliteta života i inkluzivnog društva.

¹⁷⁹ Preporuka 1796 (2007) o situaciji koja se tiče starijih osoba u Evropi.

vencija o pravima osoba sa invaliditetom.¹⁸⁰ Cilj ove konvencije je da unapredi, zaštiti i osigura puno i jednako uživanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda svim osobama sa invaliditetom i unapredi poštovanje njihovog urođenog dostojanstva. Posebno se ukazuje na to da se osobe sa invaliditetom mogu suočiti sa raznim preprekama koje mogu ometati njihovo puno i efikasno učešće u društvu na jednakoj osnovi sa drugima. Tako je i glavna obaveza država da obezbede i unaprede puno ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda za sve osobe sa invaliditetom bez diskriminacije bilo koje vrste na osnovu invaliditeta.

Načela koja su priznata u ovoj konvenciji su: 1) poštovanje urođenog dostojanstva, individualna samostalnost uključujući slobodu vlastitog izbora i nezavisnost osoba; 2) zabrana diskriminacije; 3) puno i efikasno učešće i uključivanje u društvo; 4) uvažavanje razlika i prihvatanje osoba sa invaliditetom kao dela ljudske raznolikosti i čovečanstva; 5) jednake mogućnosti; 6) dostupnost; 7) ravnopravnost žena i muškaraca; 8) uvažavanje razvojnih sposobnosti dece sa invaliditetom kao i poštovanje prava dece sa invaliditetom na očuvanje svog identiteta. Ovo su principi koji se moraju poštovati u svakoj situaciji i prema svim osobama sa invaliditetom, uključujući i migrantsku populaciju.

Komitet za prava osoba sa invaliditetom ukazuje na postojanje višestruke diskriminacije kada je osnov za diskriminaciju izbeglički status, status tražioca azila ili migranta. Posebno se ukazuje na težak položaj žena i devojčica sa invaliditetom, koje isto nisu jedna homogena grupa, a kod kojih države imaju obavezu da preduzmu sve mere kako bi im obezbedile potpuno i ravnopravno ostvarivanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i poštovanje principa najboljeg interesa kod dece i njihovu participaciju.

Države imaju obavezu da preduzmu sve potrebne mere kako bi obezbedile zaštitu i sigurnost osoba sa invaliditetom u rizičnim situacijama, uključujući tu i situacije tokom oružanog sukoba, humanitarne katastrofe i elementarnih nepogoda.¹⁸¹ Komitet naročito ukazuje da u situacijama humanitarnih katastrofa postoji povećan rizik od seksualnog nasilja žena, te one moraju imati pristup službama koje im omogućavaju oporavak i rehabilitaciju, kao i pristup pravdi.¹⁸²

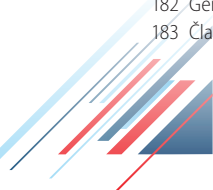
Osobama sa invaliditetom garantuje se jednakost pred zakonom, pristup pravdi, lična sloboda i bezbednost, sloboda od mučenja, kao i odsustvo eksploatacije, nasilja i zloupotrebe. Garantuje im se i pravo da ne budu lišene slobode zbog invaliditeta, mogućnosti da pribave, poseduju i koriste dokumentaciju u vezi sa njihovim državljanstvom ili druge identifikacione dokumente ili da koriste odgovarajuće postupke, kao što je imigracioni postupak, koji mogu biti potrebni radi lakšeg ostvarivanja prava na slobodu kretanja.¹⁸³

180 Službeni glasnik RS, br. 42/2009.

181 Član 11. Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom.

182 General comment No. 3 on women and girls with disabilities, CRPD/C/GC/3, 25 November 2016, p. 49.

183 Član 18. stav 1. tačka b) Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom.



Konvencija uvodi i pojam „univerzalni dizajn“ koji podrazumeva oblikovanje proizvoda, okruženja, programa i usluga tako da ih u najvećoj mogućoj meri mogu koristiti sve osobe, bez potrebnog prilagođavanja ili posebnog oblikovanja. Ovo podrazumeva kako pružanje informacija o humanitarnog i drugoj pomoć u formatima koji su dostupni osobama sa invaliditetom, tako i dostupnost svih službi i servisa i smeštaj u centre koji su pristupačni za osobe sa invaliditetom. Većina izbegličkih kampova i prihvatnih centara za migrante nije pristupačna za decu sa invaliditetom, posebno pristup sanitarnom čvoru i vodi, kao ni pristup obrazovanju,¹⁸⁴ te države moraju usmeriti posebnu pažnju na izgradnju i osposobljavanje pristupačnih objekata.

4.7. LGBTI MIGRANTI

LGBTI osobe i dalje su izložene diskriminaciji, kako u zemlji porekla, tako i u zemljama tranzita i prijema. Tim pre je njihov položaj osetljiv kada se radi o migrantskoj populaciji. Priznanje njihovih prava i zabrana diskriminacije i na osnovu seksualne orijentacije i roda tekla je sporo i postupno.¹⁸⁵

Prvi slučaj u kojem je utvrđena povreda prava na privatnost u odnosu na seksualnu orijentaciju pred Evropskim sudom za ljudska prava bio je slučaj *Dadžn protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1981),¹⁸⁶ gde je podnosilac predstave osporio Krivični zakon Severne Irske, koji je propisivao kažnjivost pojedinih homoseksualnih aktivnosti između odraslih lica. Sud je pronašao da je samo postojanje ovog propisa lice dovelo u stanje straha, a taj strah se pokazao realnim pošto je došlo do njegovog hapšenja i ispitivanja.¹⁸⁷

Međutim, mnoge zemlje i dalje imaju propise kojima se kažnjavaju istopolne radnje. Tako je Sud pravde EU je u predmetu *X, Y i Z*, koji se odnosi na tri tražioca azila iz Sijera Leonea, Ugande i Senegala, razmatrao osnovanost njihovih zahteva za azil na osnovu činjenice da je u ovim zemljama homoseksualnost krivično delo za koje je moguće izreći zatvorsku kaznu od nekoliko godina.¹⁸⁸ Sud pravde je utvrdio da se u ovom slučaju pripadnici iste seksualne orijentacije

184 General comment No. 3, p. 50.

185 Većina međunarodnih instrumenata koji zabranjuje diskriminaciju, to ne čini izričito i na osnovu seksualne orijentacije, ali je ovaj osnov zaštićen otvorenom klauzulom u kojoj se kaže “i po nekom drugom osnovu” koji nije izričito naveden. Tako je Evropski sud u velikom broju slučajeva pronašao kršenje člana 14. Evropske konvencije, kojim se zabranjuje diskriminacija na osnovu seksualne orijentacije.

186 *Dudgeon v. the United Kingdom*, predstavka br. 7525/76 (1981).

187 Evropski sud je utvrdio i kršenje člana 8. u nekoliko predmeta u kojima je došlo do otpuštanja lica iz mornarice Ujedinjenog Kraljevstva samo zato što su lica koja su u pitanju bila homoseksualci, a tom prilikom izložena su neprijatnom ispitivanju o svojim seksualnim aktivnostima. Videti, na primer, *Smith i Grady v. the United Kingdom*, predstave br. 33985/96; 33986/96 (1999).

188 CJEU, C-199/12, C-200/12, C-201/12, X, Y, i Z, 7 November 2013. Inače, jedini međunarodni instrument iz oblasti ljudskih prava koji sadrži izričitu zabranu diskriminacije i na osnovu seksualne orijentacije je član 21. stav 1. Povelje o osnovnim pravima u EU.

mogu smatrati društvenom grupom kako bi im se priznao status izbeglice. Sud je pronašao i da kriminalizacija homoseksualnog akta ne konstituise per se akt progona, zatvorska kazna koja se izvršava konstituise akt progona.

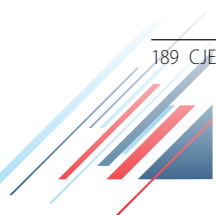
Sud pravde EU je razmatrao pitanje verodostojnosti iskaza o pripadništvu seksualnoj manjini tražilaca azila u predmetu *A, B i C protiv Holandije*.¹⁸⁹ Ovaj predmet je posledica prakse nekoliko evropskih zemalja o uvođenju problematičnih, pa i ponižavajućih metoda kojima se utvrđuje seksualna orijentacija konkretnog lica, da li je tražilac azila zaista pripadnik seksualnih manjina. Ti metodi su se odnosili, između ostalog, na reagovanje na pornografiju, ili na zahtevanje podnošenja fotografija i filmova o istopolnim aktivnostima. Sud je pronašao da vlasti mogu ispitati osnovanost zahteva za azil lica koja tvrde da su pripadnici seksualnih manjina, kao i verodostojnost ovog iskaza. Međutim, ovo ispitivanje mora poštovati pravo svakog lica na dostojanstvo, privatnost i lični integritet. Sud je takođe podvukao da procena mora biti zasnovana na individualnim i ličnim okolnostima i da ne sme biti zasnovana na stereotipima o tome kako se LGBTI lica ponašaju. Konačno, kako je seksualnost intimni aspekt seksualnog identiteta, Sud je pronašao da kašnjenje u iznošenju tvrdnje o seksualnom identitetu lica ne sme biti ocenjeno tako da utiče na kredibilitet njegovog iskaza.

Važno je da se LGBTI migranti zaštite tokom tranzita, kao i u zemlji destinacije, na primer obezbeđujući da oni ne budu stavljeni u dodatni rizik kada se razmenjuju informacije između relevantnih aktera, da ne budu lišeni slobode, da ne budu smešteni u centre gde postoji rizik da će biti izloženi nasilju ili drugim pretnjama i sl.

Prema LGBTI migrantima se moraju primeniti dodatni principi zaštite, koji se prevashodno odnosi na tražioce azila i ogledaju se u sledećem: moraju biti informisani o pravu da zatraže azil ako dolaze iz zemlje koja inkriminiše istopolno opštenje; u slučaju podnošenja azila ovo predstavlja osnov za progon i moraju biti priznati kao posebna socijalna grupa koja se traži na osnovu Konvencije o statusu izbeglica; tokom ispitivanja, prema njima se ne mogu primeniti metode kojima se povređuje njihovo dostojanstvo; to što lice nije odmah otkrilo svoju seksualnu orijentaciju nije razlog za odbijanje zahteva za azil, ako se utvrdi verodostojnost iskaza; i ovo lice je zaštićeno od direktnog/indirektnog povratka u zemlju porekla jer ne može biti proterano tamo gde mu preči opasnost od progona.

Konačno, transrodne osobe se suočavaju sa dnevnim pretnjama od nasilja i zlostavljanja. Mnogi od njih su pritvoreni kada stignu u zemlju destinacije kako bi zatražili zaštitu od nasilja u zemljama porekla. Oni se često suočavaju sa raznim izazovima tokom migrantske rute od strane državnih službenika i u zemljama prijema. ovo se posebno odnosi na situaciju kada njihov identifikacioni dokument ne odgovara njihovom rodnom identitetu. U pritvoru se oni mogu suočiti sa ponižavajućim i nasilnim tretmanima. Takođe, visok stepen siromaštva, nasilje i diskri-

189 CJEU, C-148/13, C-149/13, C-150/13, A, B, and C, v the Netherlands, 2 December 2014.



minacija dovode do njihovog nesrazmernog inkriminisanja. Zbog toga je važno da oni dobiju adekvatnu zaštitu, koja podrazumeva i da vlasti adekvatno procene položaj transrodnih osoba u zemlji porekla, posebno ukoliko lice podnese zahtev za azil.

4.8. TRAŽIOCI AZILA KOJIMA JE ODBIJEN ZAHTEV ZA AZIL

Već je bilo reči o tome da se status jednog lica vremenom može menjati. Tako lice koje zakonito boravi na teritoriji jedne države može se vrlo lako naći u neregularnoj situaciji. Jedan od najilustrativnijih primera jeste situacija kada lice podnese zahtev za azil i čeka na dobijanje međunarodnog statusa, a onda njegov zahtev bude odbijen i takva odluka postane konačna. U toj situaciji, licu će biti ostavljen određen rok da napusti zemlju. Kada rok istekne, a lice nije napustilo zemlju, ono automatski dolazi u neregularnu situaciju. U zemljama koje sprovode meru udaljenja, lice će biti ili vraćeno u zemlju u kojoj je boravilo ili tranzitiralo i u kojoj je moglo da podnese zahtev za azil. U toj situaciji, standardi koji se tiču udaljenja lica moraju biti ispoštovani. Kada država ne sprovodi meru udaljenja, može se desiti da ovo lice nema gde da ode jer nema finansijskih sredstava, ili druga država ne želi da ga primi na svoju teritoriju, čime njegov status postaje komplikovan i veoma osetljiv. Pravni sistem svake zemlje mora da pronađe način da ova lica tretira drugačije od nedokumentovanih lica, kao i da poštuje njegova osnovna prava koja se, kako je to već više puta bilo naglašeno, odnose na sva lica pod jurisdikcijom jedne države.

Da bi se zadovoljile osnovne potrebe ove kategorije lica, potrebno je da bez odlaganja budu obaveštene o svom statusu i da istaknu razloge zbog kojih ne žele ili ne mogu da napuste teritoriju države gde su podneli zahtev za azil. Takođe, oni treba da dobiju savete o rizicima koje nosi sa sobom status nedokumentovanog migranta, da dobiju podršku u vidu smeštaja i zadovoljenja osnovnih životnih potreba, kao i obezbeđenje zdravstvene zaštite u vidu hitnih medicinskih tretmana. Konačno, naročito je važno da ovo lice dobije savete o značaju dobrovoljnog povratka u zemlju porekla, kada je to moguće i bezbedno, i da dobije pomoć ukoliko se odluči za dobrovoljni povratak.

II DEO



ODGOVOR NA POTREBE
MIGRANATA I DOSTUPNE
USLUGE

MAPA KRITIČNIH TAČAKA NA MIGRANTSKOJ RUTI OD TRENUTKA ULASKA DO NAPUŠTANJA TERITORIJE SRBIJE

5.1. PRIMENA ODGOVARAJUĆEG PRAVNOG REŽIMA

Ukoliko stranac dođe na teritoriju Republike Srbije, na njega se može primeniti jedan od tri režima:

1. Režim koji se uspostavlja Zakonom o strancima i koji se odnosi na sve strance koji zakonito borave na teritoriji Republike Srbije. 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 uneta viza ili odobrenje boravka, ukoliko zakonom ili međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno. Već je bilo reči o tome da postoji nekoliko tipova viza i da postoje osnovi za dodelu vize za kraći boravak, kao i za privremeno i trajno nastanjenje. Ovaj zakon će se primeniti i na lica bez državljanstva (apatride) ako je za njih povoljniji od Konvencije o pravnom položaju lica bez državljanstva, koju je Republika Srbija ratifikovala.¹⁹⁰
2. Režim koji je uspostavljen Zakonom o azilu, a odnosi se na lica koja traže azil u Republici Srbiji jer tvrde da su u zemlji porekla progonjena po jednom od pet osnova, sadržanih u zakonu i Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. godine. Zakon uređuje postupak azila i faze ovog postupka. Ukoliko zahtev za azil bude pozitivno rešen, licu će biti dodeljen međunarodni status koji može biti u formi izbegličke zaštite i supsidijarne zaštite, a u slučaju masovnog dolaska na teritoriju države, može se dodeliti tzv. privremena zaštita.
3. Opšti režim koji se primenjuje na ostale migrante koji ne žele da traže azil u Republici Srbiji, a koji su nelegalno ušli na teritoriju Republike Srbije u želji da dođu do ekonomski razvijenijih zemalja Evrope kako bi tamo pronašli adekvatan posao, ili kako bi tamo podneli zahtev za azil i dobili izbeglički status. Ukoliko su u pitanju ekonomski migranti, država ima pravo

¹⁹⁰ Uredba o ratifikaciji Konvencije o pravnom položaju lica bez državljanstva, Službeni list FNRJ - Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 9/59.

da primeni svoje propise o zaštiti državne granice i da takvim licima ne dozvoli ulazak na teritoriju države, ili ih u slučaju identifikovanja njihovog boravka može prinudno udaljiti sa teritorije države. S druge strane, postoji i određeni broj migranata koji nisu podneli zahtev za azil, ali dolaze iz ratom i siromaštvom zahvaćenih područja, a koje nije lako vratiti u zemlju porekla. Oni nisu podneli zahtev za azil, ali se nalaze u nekoj vrsti tolerisanog boravka na teritoriji Republike Srbije. Iako nemaju regulisan status, na njih se ne primenjuju prethodna dva zakona. Međutim, treba razumeti da, iako bez pravnog statusa, oni uživaju zaštitu koja se pruža svim ostalim propisima Republike Srbije, kojima se uređuju pojedine oblasti društvenog života, a posebno norme iz oblasti zaštite ljudskih prava i zabrana diskriminacije.

U okviru svake kategorije može se govoriti o posebnim kategorijama migranata koji zavređuju posebno pažnju, u koje prvenstveno spadaju deca bez pratnje, žrtve trgovine ljudima i lica preživela porodično nasilje.

5.2. MAPA PUTA MIGRANATA U REPUBLICI SRBIJI

Zavisno od kategorije migranta, o čemu je bilo reči u gornjem tekstu, zavisi i put u Republici Srbiji, a time i obim prava koja ova lica uživaju tokom njihovog boravka. Ovaj put odnosi se na nekoliko faza: prvi kontakt sa policijom, identifikaciju i upućivanje u odgovarajući smeštaj, priznanje liste prava i obaveza i obima njihovog uživanja tokom boravka i konačno pronalaženje trajnog rešenja za svako konkretno lice.



5.2.1. TRAŽIOCI AZILA



PRVI KONTAKT
SA POLICIJOM

Izražavaju nameru da traže azil u Republici Srbiji prilikom razgovora sa graničnom policijom ili drugim policijskim službenicima, ukoliko su „uhvaćeni“ unutar teritorije Republike Srbije. Policija uzima njihove otiske, utvrđuje identitet i nakon toga izdaje potvrdu o izraženoj nameri da traži azil, nakon čega se upućuju da se jave Kancelariji za azil, odnosno jednom od centara za azil, zavisno od smeštajnih kapaciteta u tom trenutku. Iako to ne bi trebalo da bude praksa, tražioci azila se mogu smestiti u jedan od prihvatnih centara, gde se po pravilu smeštaju nedokumentovani migranti.



SMEŠTAJ

Smeštaju se u jedan od centara za azil, gde su im obezbeđeni osnovni uslovi za život. U centrima tražioci azila imaju obezbeđene obroke, osnovnu odeću i obuću, medicinske preglede, kao i kontakt sa terenskim socijalnim radnicima. Deci se odnedavno obezbeđuje i pravo na obrazovanje, a u centrima postoji saradnja sa nevladinim organizacijama koje pružaju pravnu pomoć i organizuju razne radionice za osnaživanje tražilaca azila, njihovo učenje jezika i slično.



OSTVARENJE
OSTALIH PRAVA

Zakon o azilu definiše prava koja pripadaju tražiocima azila, a tiču se prava na obrazovanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu. Takođe, kako tražioci azila učestvuju u postupku azila, oni imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć, koju u praksi retko pružaju advokati, a najčešće dve nevladine organizacije - Beogradski centar za ljudska prava (čije aktivnosti finansira UNHCR) i Centar za pomoć i zaštitu tražilaca azila - AZC (čije se aktivnosti finansiraju iz projekata). Pravna pomoć podrazumeva informisanje o postupku i očekivanim ishodima, pomoć prilikom podnošenja zahteva za azil, pomoć i prisustvo prilikom saslušanja koju izvode službenici Kancelarije za azil, kao i pisanje žalbe Komisiji za azil na prvostepeno rešenje i tužbe Upravnom sudu na drugostepeno rešenje. Pravni zastupnici mogu pisati i ustavnu žalbu Ustavnom sudu, ali i tražiti izdavanje privremenih mera od Evropskog suda za ljudska prava i pisati predstavku ovom međunarodnom telu. Tražioci azila imaju i pravo na dobijanje lične karte koja im garantuje slobodu kretanja, kao i pristup tržištu rada nakon devet meseci boravka na teritoriji Republike Srbije u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast zapošljavanja stranaca.



TRAJNA
REŠENJA

Ukoliko tražilac azila dobije međunarodni status u Republici Srbiji, Komesarijat za izbeglice je nadležan za pitanje njegove integracije, koja se ogleda u privremenoj dodeli stana na korišćenje (maksimalno godinu dana) i pomoći oko ostvarenja ostalih prava, a na osnovu individualnog plana integracije. Prava koja uživa izbeglica definisana su u Zakonu o azilu. Ukoliko je odbijen ili odbačen zahtev za azil, lice gubi pravni status u Republici Srbiji i ima rok u kojem mora da napusti Republiku Srbiju, ukoliko nema drugi osnov za boravak.

5.2.2. NEREGULARNI MIGRANTI



PRVI KONTAKT
SA POLICIJOM

Upućuju se ili kod sudije za prekršaj zbog nelegalnog ulaska i boravka u Republici Srbiji nakon čega im se izriče mera udaljenja sa teritorije Republike Srbije, ili se u slučaju tolerisanog boravka upućuju u jedan od prihvatnih centara za migrante. Samo izuzetno, u slučaju popunjenosti kapaciteta u prihvatnim centrima, oni mogu biti smešteni i u centre za azil.



SMEŠTAJ

Smeštaju se u jedan od prihvatnih centara, gde su im obezbeđeni osnovni uslovi za život. Ovi centri uglavnom nisu prilagođeni za duži boravak i nalaze se blizu granica sa susednim državama. Uslovi u centrima variraju, a posebno u pogledu organizovanja slobodnih aktivnosti i radionica.



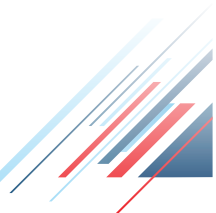
OSTVARENJE
OSTALIH PRAVA

Prava neregularnih migranata nisu definisana ni u Zakonu o strancima, niti u Zakonu o azilu, zbog čega se na njih mora primeniti opšti režim zaštite ljudskih prava, koji je garantovan Ustavom Republike Srbije. Ipak, zbog njihovog nelegalnog, tolerisanog statusa, ovim licima pripada manji obim uživanja prava od tražilaca azila jer nemaju pristup istim uslugama kao i oni. Neregularni migranti odskoro mogu ostvariti pravo na obrazovanje i mogu dobiti pravnu pomoć radi ostvarenja svojih prava, posebno u slučaju lišenja slobode, ili ako odluče da naknadno podnesu zahtev za azil. Takođe, migranti imaju pravo samo na urgentne medicinske intervencije, a nemaju pravo na izdavanje lične karte niti pravo na rad.



TRAJNA
REŠENJA

Kada neregularni migrant bude ušao na teritoriju Republike Srbije, biće izveden pred sudiju za prekršaje koji će izreći sankciju i naložiti licu da u određenom periodu napusti teritoriju države. Ukoliko se, pak, toleriše boravak neregularnog migranta, koji u međuvremenu nije legalizovao svoj status, poput statusa tražioca azila, ako odluči da podnese zahtev za azil, ili ozakoni svoj boravak na drugi način, a kada su za to ispunjeni uslovi, treba da se prijavi za program dobrovoljnog povratka, koji sprovodi Međunarodna organizacija za migracije. Na osnovu Zakona o upravljanju migracijama, Komesarijat je nadležan za predlaganje programa za podršku dobrovoljnog povratka stranaca koji nelegalno borave na teritoriji Republike Srbije u zemlju njihovog porekla.



5.2.3. MALOLETNICI BEZ PRATNJE



PRVI KONTAKT
SA POLICIJOM

Kada dođu u prvi kontakt sa policijom, ona je dužna da utvrdi njihov identitet, kao i to da li su u pratnji roditelja ili staratelja ili drugih odraslih lica i kakav je njihov međusobni odnos, a posebno da li su potencijalno izloženi nekom riziku po telesni i fizički integritet, odnosno da li su izloženi nekom obliku zlostavljanja ili zanemarivanja. Ovo je važno da bi se identifikovalo da se radi o maloletniku bez pratnje. U Republici Srbiji nema utvrđenog postupka za utvrđivanje godina starosti lica, koji postoji u mnogim evropskim zemljama. U slučaju da maloletnik nema dokumenta kod sebe kojima bi mogao da dokaže svoj identitet, ali izjavi da je maloletan, policijski službenici po pravilu postupaju kao da je u pitanju maloletnik. Ovakva praksa može biti problematična ako je očigledno da je u pitanju punoletno lice jer onda, po pravilu, organi neće postupati čekajući da maloletnik navodno stekne punoletstvo. Kada se utvrdi da je u pitanju maloletnik bez pratnje, policijski službenici će kontaktirati s centrom za socijalni rad, kako bi on preuzeo brigu o maloletniku i kako bi mu se bez odlaganja postavio staratelj, u okviru sistema socijalne zaštite.



SMEŠTAJ

Njima mora biti obezbeđen smeštaj u specijalizovanim prihvatilištima za smeštaj maloletnika bez pratnje. Adekvatan smeštaj podrazumeva da je ovo lice odvojeno od odraslih migranata, da se nalazi u bezbednom okruženju i na mestu na kojem se mogu zadovoljiti njegove osnovne životne potrebe. Maloletnici mogu biti smešteni u: 1. ustanovama socijalne zaštite (trenutno postoje tri takva objekta koja su specijalizovana za smeštaj maloletnika, ali su prvenstveno predviđena da budu vaspitni domovi); 2. centrima za azil, 3. prihvatnim centrima, 4. u hraniteljskim porodicama. Poslednji vid smeštaja najpribližnije odgovara porodičnom okruženju, ali je ta usluga ograničena jer zavisi od broja migranata na teritoriji Republike Srbije i broja dostupnih hraniteljskih porodica.



OSTVARENJE
OSTALIH PRAVA

Pripadaju im sva prava kao i deci, državljanima Republike Srbije. Ipak, u praksi, njihova prava su limitirana zavisno od smeštaja i uglavnom se svode na zadovoljenje osnovnih životnih potreba i zdravstvenu zaštitu, na participaciju, održavanje kontakta sa porodicom ako je to u njihovom interesu, a odnedavno uživaju i pravo na obrazovanje. Njima se postavlja staratelj, koji brine o zaštiti njihovih interesa i vodi računa da je uvek u svakoj prilici zadovoljen najbolji interes deteta. Staratelj ima posebnu ulogu u postupku azila jer je prisutan prilikom izjavljivanja namere da se traži azil, kao i prilikom podnošenja zahteva za azil, zajedno sa pravnim zastupnikom i mora se konsultovati s njim u pogledu svih faza postupka i ulaganja pravnih lekova.



TRAJNA
REŠENJA

Staratelj mora da vodi računa o njihovom najboljem interesu kod rešavanja trajnog pitanja. To će uglavnom biti spajanje sa porodicom, bilo u zemlji prijema, bilo u državi porekla, ukoliko bi povratak bio bezbedan, a članovi porodice žele da se spoje sa maloletnikom. Kada oni to ne žele, iz bilo kojeg razloga, spajanje neće biti u najboljem interesu maloletnika.

5.2.4. LICA PREŽIVELA RODNO ZASNOVANO NASILJE I TRGOVINU LJUDIMA



PRVI KONTAKT
SA POLICIJOM

Prilikom prvog kontakta sa policijom i ranog utvrđivanja identiteta lica, da je u pitanju lice preživelo rodno zasnovano nasilje ili trgovinu ljudima, treba bez odlaganja kontaktirati s centrom za socijalni rad, a u slučaju potrebe i sa Hitnom pomoći, odnosno s domom zdravlja radi pružanja medicinske pomoći. Usluge procene i planiranja za žrtve trgovine ljudima pruža Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima.



SMEŠTAJ

Mogu biti smeštene u centre u kojima se nalaze i ostali migranti, do trenutka dok terenski radnici, sama žrtva ili neko treći ne prijavi žrtve upravniku centra. U tom slučaju se žrtvi osigurava bezbedan prostor, koji podrazumeva izdvajanje od nasilnika, odnosno trgovaca ljudima, obaveštava centar za socijalni rad u slučaju nasilja, odnosno Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima u slučaju trgovine ljudima i daju informacije o dostupnim uslugama.



OSTVARENJE
OSTALIH PRAVA

Ukoliko se žrtva slaže sa postupkom, nadležni radnik centra za socijalni rad joj daje da potpiše izjavu o pristanku da se dalje prosleđuje odgovarajućem pružaocu usluga koja prvenstveno podrazumeva medicinsku i psihosocijalnu pomoć. Logističku podršku pružaju nevladine organizacije i Komesarijat za izbeglice i migracije. Tokom trajanja privremenog boravka, žrtvi se omogućava oporavak i eliminisanje mogućeg uticaja izvršioca na nju, kao i mogućnost da, na osnovu blagovremenih i potpunih informacija o svom statusu, samostalno, bez uslovljavanja na svedočenje, donese odluku o daljoj saradnji sa centrom za socijalni rad, odnosno sa Centrom za zaštitu žrtava trgovine ljudima, sudom, tužilaštvom i policijom. Centar koordinira zaštitom žrtve trgovine ljudima i u saradnji sa drugim institucijama, ustanovama i organizacijama obezbeđuje sigurnost i zaštitu, prikladan i siguran smeštaj, psihološku i materijalnu pomoć, pristup hitnoj medicinskoj zaštiti, pristup obrazovanju, savetovanje i informisanje o njenim zakonskim pravima na jeziku koji razume. U slučaju potrebe, obezbeđuju se i usluge prevođenja, tumačenja i pravne pomoć u ostvarivanju njenih prava i interesa u slučaju vođenja krivičnog postupka.



TRAJNA
REŠENJA

Kada je žrtvi pružena pomoć i podrška, može se razmišljati o njenom trajnom rešenju koje može biti, kao i u prethodnim slučajevima, dobrovoljni povratak ili integracija. U slučaju povratka, mora se proceniti da li se žrtva vraćanjem u zemlju porekla izlaže ponovnom riziku od rodno zasnovanog nasilja ili od trgovine ljudima. U slučaju da se vodi krivični postupak protiv trgovca ljudima, a to je u interesu vođenja krivičnog postupka, žrtvi će se odobriti privremeni boravak,¹⁹¹ a tokom tog perioda ona ne može biti udaljena sa teritorije Republike Srbije. Takođe, kod žrtava rodno zasnovanog nasilja i trgovine ljudima treba izbegavati prinudno udaljenje sa teritorije Republike Srbije.

¹⁹¹ Član 28. stav 4. Zakona o strancima.

PRISTUP TERITORIJI, IDENTIFIKACIJA POTREBA MIGRANATA I SISTEM UPUĆIVANJA

6.1. PRAVNI OKVIR REPUBLIKE SRBIJE

6.1.1. OPŠTI REŽIM ULASKA

Kada ovlašćeni policijski službenici dođu u dodir sa strancem, potrebno je da utvrde da li lice ispunjava uslove za zakonit boravak ili ne, kao i da li želi da ostane u Republici Srbiji. Ukoliko stranac ima zakonski osnov za boravak, on se ispituje na osnovu ispunjenosti uslova predviđenih Zakonom o strancima. Ukoliko stranac nema zakonski osnov za boravak, a želi da ostane u Srbiji, policijski službenik mora ispitati po kojem osnovu lice želi da boravi u Srbiji, a posebno da li ima potrebu za međunarodnom zaštitom, kada će ga na osnovu Zakona o azilu uputiti u proceduru azila.

6.1.1.1. Ulazak na teritoriju Republike Srbije

Pristup državnoj granici i prelazak državne granice u Republici Srbiji regulisan je Zakonom o zaštiti državne granice. Granična policija obavlja poslove zaštite državne granice¹⁹² u skladu sa procedurama i principima utvrđenim Strategijom integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji.¹⁹³ Prelazak državne granice podrazumeva svako kretanje ljudi preko državne granice, koja se, po pravilu, može prelaziti samo na graničnim prelazima sa važećom putnom ispravom ili drugom ispravom propisanom za prelazak državne granice, u vreme koje je određeno za vršenje saobraćaja na graničnom prelazu i na način koji je u skladu sa namenom graničnog prelaza.¹⁹⁴

192 Član 5. stav 1. Zakona o zaštiti državne granice.

193 Strategija je doneta za period 2016 -2020. i usvojena 18. oktobra 2016.

194 Član 10. Zakona o zaštiti državne granice.

Van graničnog prelaza državna granica se može prelaziti samo u slučaju više sile, ili ako je tako određeno međunarodnim ugovorom. U slučaju više sile, državna granica se može preći u bilo koje vreme i na bilo kojem mestu, a lica koja su je na taj način prešla dužna su da o tome obaveste graničnu policiju bez odlaganja, odnosno odmah po prestanku razloga koji su uslovlili takav način prelaska državne granice.¹⁹⁵

Glavni ciljevi kontrole koju sprovode osnovne granične službe jesu: bezbednost građana, otklanjanje pretnji za državnu granicu, zaštita javnog poretka i bezbednosti Republike Srbije, očuvanje zdravlja i životne sredine, kao i zaštita finansijskih interesa i olakšavanje međunarodne trgovine. Policijski službenik granične policije je ovlašćen da primeni policijska ovlašćenja radi uvida u putne ili druge isprave i utvrđivanja identiteta lica i njegove provere u propisanim evidencijama.¹⁹⁶ Kada postoji sumnja u identitet lica, odnosno verodostojnost njegove putne isprave, službenik će uzeti otisak prstiju i dlanova lica i druge biometrijske podatke.

Prema zakonu, zadatak službenika je da proveri da li lice ispunjava uslove za ulazak u Republiku Srbiju, kao i svrhu njegovog putovanja. To će uvek biti slučaj kada lice ima važeću putnu ispravu i vizu i dokumentuje razloge za svoj boravak u Republici Srbiji. Koja je viza neophodna za ulazak na teritoriju Republike Srbije, utvrđuje se Zakonom o strancima, a zavisi od spoljne politike koju zemlja vodi.

Zakon o strancima definiše ulazak stranog državljanina u Republiku Srbiju kao „dolazak stranca na njenu teritoriju, koji je odobren od nadležnog državnog organa, prelaskom preko državne granice, odnosno graničnog prelaza na kojem se obavlja granična kontrola“.¹⁹⁷

Zadržavanje stranaca u tranzitnom prostoru aerodroma ili sidrištu pristaništa i sidrištu luke preko kojih se odvija međunarodni saobraćaj ne smatra se, u smislu ovog zakona, ulaskom u Republiku Srbiju, iako se po međunarodnom pravu smatra da se ovo lice na ovim mestima nalazi pod jurisdikcijom države. S druge strane, tranzit je definisan kao „prelazak preko teritorije Republike Srbije“.¹⁹⁸

Ukoliko lice nema putnu ispravu ili nema potrebnu vizu, smatra se da je nezakonito ušlo na teritoriju Republike Srbije. Zakon o strancima definiše kada se ulazak na teritoriju Srbije smatra nezakonitim: 1) ulazak van mesta ili vremena određenog za prelazak državne granice; 2) izbegavanje granične kontrole; 3) upotreba tuđe, nevažeće, odnosno lažne putne ili druge isprave; 4) davanje neistinitih podataka graničnoj policiji; kao i 5) za vreme trajanja zaštitne mere udaljenja stranaca sa teritorije Republike Srbije, mere bezbednosti proterivanja stranca iz zemlje ili mere otkaza boravka.¹⁹⁹

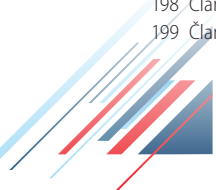
195 Član 11. Zakona o zaštiti državne granice.

196 Član 5. Zakona o zaštiti državne granice.

197 Član 3. stav 1. tačka 4. Zakona o strancima.

198 Član 3. stav 1. tačka 5. Zakona o strancima.

199 Član 10. Zakona o strancima.



NOVI ZAKON » U novom Zakonu o strancima navodi se još jedan uslov, a to je kada stranac putuje bez putne ili druge isprave koja služi za prelazak državne granice. Takođe, u tekstu se zabranjuje i pomaganje ili pokušaj pomaganja stranom državljaninu da nezakonito uđe na teritoriju Republike Srbije, da kroz nju prolazi ili u njoj boravi, osim kada se pomaže u cilju spasavanja života, sprečavanja ozleđivanja, pružanja hitne medicinske pomoći, pružanja humanitarne pomoći, odnosno kada pomaže iz humanitarnih razloga, bez namere sprečavanja ili odlaganja prinudnog udaljenja.

Službenik može koristiti tehnička sredstva, službene pse i postavljati prepreke kojima se onemogućava nezakonito prelaženje državne granice.²⁰⁰ Zakon o zaštiti državne granice predviđa novčanu kaznu za nezakonit prelazak ili pokušaj prelaska državne granice od 5.000 do 50.000 dinara ili kaznu zatvora u trajanju do 30 dana.²⁰¹ «

6.1.1.2. Odbijanje migrantu da uđe na teritoriju Republike Srbije

Zakon o strancima bliže određuje i kada će se strancu odbiti ulazak na teritoriju Republike Srbije: 1) ako nema važeću putnu ispravu, ili vizu ukoliko je potrebna; 2) ako nema dovoljno sredstava za izdržavanje za vreme boravka u Republici Srbiji, za povratak u zemlju porekla ili tranzit u treću zemlju, ili mu na drugi način nije obezbeđeno izdržavanje za vreme boravka u Republici Srbiji; 3) ako se nalazi u tranzitu, a ne ispunjava uslove za ulazak u treću državu; 4) ako je na snazi zaštitna mera udaljenja ili mera bezbednosti proterivanja ili mu je otkazan boravak, odnosno druga mera priznata u unutrašnjem ili međunarodnom pravu koja uključuje zabranu prelaska državne granice - za vreme dok ta mera, odnosno otkaz boravka traje; 5) ako nema potvrdu o vakcinisanju ili drugi dokaz da nije oboleo, a dolazi sa područja zahvaćenog epidemijom zaraznih bolesti; 6) ako to zahtevaju razlozi zaštite javnog poretka ili bezbednosti Republike Srbije i njenih građana; 7) ako se vodi u odgovarajućim evidencijama kao međunarodni prestupnik; i 8) ako postoji opravdana sumnja da boravak neće koristiti u nameravanu svrhu. Stranac koji nezakonito uđe na teritoriju Republike Srbije kazniće se za prekršaj novčanom kaznom od 10.000 do 50.000 dinara.²⁰²

NOVI ZAKON » Novi Zakon o strancima uvodi još neke razloge za odbijanje ulaska strancu, među kojima su i korišćenje falsifikovanih dokumenata, i postojanje sumnje da lice neće napustiti Republiku Srbiju pre isteka roka važenja vize, odnosno ako postoji mogućnost nezakonite migracije po ulasku u Republiku Srbiju. Takođe, kod razloga zaštite javne bezbednosti, dalje se propisuje da će Ministarstvo unutrašnjih poslova, u postupku odlučivanja o pravima i obavezama stranca u vezi sa njegovim ulaskom i boravkom na teritoriji Republike Srbije, pribaviti

200 Član 6. stav 1. tačka 12. Zakona o zaštiti državne granice.

201 Član 65. Zakona o zaštiti državne granice.

202 Član 84. stav 1. tačka 1. Zakona o strancima.

mišljenje Bezbednosno-informativne agencije, radi vršenja bezbednosne provere stranca u svrhu utvrđivanja (ne)postojanja neprihvatljivog rizika po bezbednost Republike Srbije i njenih građana.²⁰³ Takođe, prvi put se propisuje da se ulazak strancu odbija putem odluke na standardizovanom obrascu o odbijanju ulaska u kojem se navode tačni razlozi odbijanja ulaska,²⁰⁴ za razliku od dosadašnje prakse usmenog odbijanja ulaska stranca, uz utiskivanje odbijanja ulaska u putnu ispravu stranca.²⁰⁵

Zakon o strancima vrlo jasno propisuje zabranu prinudnog udaljenja na teritoriju gde strancu preti progon zbog njegove rase, pola, vere, nacionalne pripadnosti, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja.²⁰⁶ Novi Zakon o azilu u ove osnove ubraja kao zabranjene osnove za progon i seksualnu orijentaciju, kao i rodni identitet. Ova obaveza ne postoji u odnosu na stranca za koga se osnovano može smatrati da ugrožava bezbednost Republike Srbije ili koji je pravosnažnom presudom osuđen za teško krivično delo, zbog čega predstavlja opasnost za javni poredak.²⁰⁷ Ipak, čak i u ovoj situaciji, stranac ne sme biti prinudno udaljen na teritoriju na kojoj postoji rizik da će biti podvrgnut mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.²⁰⁸ Novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti dodaje još i opasnost od smrtne kazne, odnosno ozbiljno kršenje Ustavom garantovanih prava. «

6.1.2. TRAŽIOCI AZILA

Kada lice izrazi nameru da traži azil, na njega se primenjuje Zakon o azilu, koji uvodi princip nekažnjavanja za nezakonit ulazak ili boravak, kada lice bez odlaganja podnese zahtev za dobijanje azila i pruži valjano obrazloženje za svoj nezakonit ulazak ili boravak.²⁰⁹ Ovaj zakon predviđa da stranac usmenim ili pismenim putem može izraziti ovu nameru i to kako prilikom granične kontrole na ulasku u Republiku Srbiju, ili unutar njene teritorije, a pred ovlašćenim policijskim službenikom Ministarstva unutrašnjih poslova.²¹⁰

NOVI ZAKON » Novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti predviđa mogućnost sprovođenja nove procedure na graničnom prelazu, odnosno u tranzitnom prostoru vazdušne luke i luke unutrašnjih voda, pod uslovom da se tražiocu obezbedi adekvatan smeštaj i ishrana, kao i ako se zahtev za azil može odbaciti ili odbiti kao neosnovan.²¹¹ «

203 Član 9. novog Zakona o strancima.

204 Član 15. novog Zakona o strancima.

205 Član 15. novog Zakona o strancima.

206 Član 47. stav 1. Zakona o strancima.

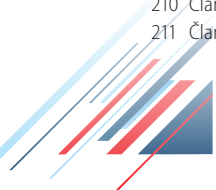
207 Član 47. stav 2. Zakona o strancima.

208 Član 47. stav 3. Zakona o strancima.

209 Član 8. Zakona o azilu.

210 Član 22. Zakona o azilu.

211 Član 41. stav 1. novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.



Kada stranac izrazi nameru da traži azil, policijski službenik će od njega zahtevati da pokaže identifikaciona i druga relevantna dokumenta. Stranac koji je izrazio nameru da traži azil će se evidentirati i uputiti u Kancelariju za azil, odnosno u centar za azil. Stranac je dužan da se javi u roku od 72 sata ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil, odnosno centra za azil. Ovlašćeni policijski službenik izvršiće njegovo evidentiranje, koje obuhvata izdavanje propisane potvrde koja sadrži lične podatke koje je stranac dao o sebi, ili se mogu utvrditi na osnovu raspoloživih isprava i dokumenata koje ima sa sobom. Takva potvrda služi kao dokaz da je stranac izrazio nameru da traži azil i da ima pravo boravka u trajanju od 72 sata na teritoriji Republike Srbije. Ovlašćeni policijski službenik ima pravo pretresanja stranca i njegovih ličnih stvari radi pronalaženja ličnih isprava i dokumenata potrebnih za izdavanje potvrde, uz puno poštovanje njegovog integriteta i dostojanstva, o čemu prethodno obaveštava stranca. Potvrda za lice koje je izrazilo nameru da traži azil izdaje se na propisanom obrascu koji ne može da služi kao identifikacioni dokument. Potvrda se izdaje i članovima porodice koji su sa licem koje je izrazilo nameru da traži azil.

Zakon o azilu izričito propisuje da tražilac azila ne može 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.²¹² Takođe, zakon sadrži istovetnu odredbu kao i Zakon o strancima koja se tiče zabrane proterivanja. Tako zakon propisuje da nijedno lice ne sme biti proterano ili vraćeno protiv njegove volje na teritoriju gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih stavova.²¹³ Ova obaveza neće postojati u odnosu na lice za koja se osnovano može smatrati da ugrožava bezbednost zemlje ili koje je pravosnažnom presudom osuđeno za teško krivično delo, zbog čega predstavlja opasnost za javni poredak.²¹⁴ Ipak, čak i u ovoj situaciji, lice neće biti proterano ili protiv njegove volje vraćeno na teritoriju na kojoj postoji rizik da će biti podvrgnuto mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.²¹⁵

212 Član 8. Zakona o azilu.

213 Član 8. stav 1. Zakona o azilu.

214 Član 6. stav 2. Zakona o azilu.

215 Član 6. stav 3. Zakona o azilu.

6.2. PRAKSA U REPUBLICI SRBIJI U VEZI SA PRISTUPOM TERITORIJI

I pored veoma solidnog pravnog okvira koji se tiče ulaska na teritoriju Republike Srbije, u praksi su zabeležene brojne teškoće i problemi koji se tiču kako izražavanja namere da se traži azil, tako i odvrćajuće prakse u vidu prisilnog vraćanja na teritoriju odakle je lice došlo na teritoriju Republike Srbije, bez ispitivanja okolnosti svakog lica ponaosob i eventualne opasnosti koja pretilicu vraćanjem u tu zemlju ili, indirektno, u zemlju porekla.

Prvi kontakt koji migranti uspostavljaju sa vlastima Republike Srbije odnosi se na kontakt sa pripadnicima Ministarstva unutrašnjih poslova, odnosno sa pripadnicima odeljenja Uprave granične policije MUP-a. Pored pripadnika MUP-a, angažovana je i Vojska Republike Srbije jer je Vlada Republike Srbije na sednici održanoj 17. jula 2016. godine donela odluku o obrazovanju policijskih i vojnih snaga za izvršavanje zajedničkih zadataka.²¹⁶ Ove mešovite bezbednosne snage deluju sa zadatkom da spreče ilegalni ulazak migranata iz pravca Republike Bugarske i Republike Makedonije i privedu pravdi krijumčare ljudi koji taj ilegalni posao obavljaju na teritoriji Republike Srbije. Ipak, veoma je važno obezbediti obuku za zajedničke bezbednosne snage, kako bi se na terenu prepoznale izbeglice, odnosno migrante kojima je potrebna pomoć i podrška.

Kontakt sa pripadnicima MUP-a migranti ostvaruju na dva načina: prilikom granične kontrole, prelaskom prirodnih granica na ulasku u Republiku Srbiju ili pak unutar njene teritorije. Kako bi ušli u proceduru dobijanja azila ili pak samo legalizovali svoj boravak na teritoriji Republike Srbije za određeni period, migranti najčešće izražavaju nameru da traže azil pred ovlašćenim policijskim službenikom MUP-a koji im izdaje potvrdu o izraženoj nameri.²¹⁷ Na potvrdu je predviđeno da se u roku od 72 sata mogu javiti nekom od navedenih centara za azil. Nakon što potvrdu uruči strancu, policijski službenik ga obaveštava o adresi centra za azil, ukazuje mu na obavezu da se centru javi u roku od 72 sata, pomaže mu da dobije hitnu medicinsku pomoć i obaveštava ga da će u centru za azil dobiti detaljne informacije o svojim pravima i obavezama.

Posle izdavanja potvrde, proverava se i da li se stranac već nalazi u bazi podataka stranaca i tražilaca azila i, ako to nije slučaj, obavlja registracija stranca koja podrazumeva uzimanje otisaka prstiju i fotografiju, koji se unose u elektronske baze podataka MUP-a pod nazivom "Određena kategorija stranaca" (OKS) i Afis (baza podataka u koju se unose podaci o izvršiocima krivičnih dela i prekršaja na teritoriji Srbije, a koja se koristi i za evidentiranje tražioca azila jer je pouzdanija i ima bolju mogućnost pretraživanja).²¹⁸ Prilikom obavljanja ove službene radnje, službenici

²¹⁶ <http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/190716/190716-vest2.html> (17.12.2017).

²¹⁷ Videti član 22. stav 1. i član 23. stav 1. Zakona o azilu.

²¹⁸ "Pravo na azil u Republici Srbiji - Periodični izveštaj za jul-oktobar 2017", Beogradski centar za ljudska prava, 2017, 6, http://azil.rs/azil_novi/wp-content/uploads/2017/11/Periodicni-izvestaj-jul-oktobar-2017-azil-1.pdf (17. 12. 2017).

MUP-a ne angažuju prevodioce,²¹⁹ što predstavlja ozbiljan nedostatak jer je u pitanju prva komunikacija između stranca i državnih organa. Pored izdavanja potvrde, pripadnici MUP-a prema njima mogu preduzeti niz radnji na osnovu Zakona o azilu i Zakona o strancima kao što su: donošenje rešenja o nezakonitom boravku²²⁰ ili otkazu boravka²²¹, prekršajno kažnjavanje zbog nezakonitog ulaska²²² ili boravka na teritoriji Republike Srbije.²²³

Međutim, većina migranata izdavanje potvrde vidi kao legalizaciju svog boravka na teritoriji Republike Srbije, koju doživljavaju kao tranzitnu zemlju, dok se manji broj njih odlučuje da uđe u postupak azila. Problem nastaje kada migrant ne pređe granicu na tzv. prirodnim graničnim prelazima. U tom slučaju, on ne dobija potrebna obaveštenja o mogućnosti izdavanja potvrde, njenom značaju i posledicama koje ona proizvodi, već se nelegalno nalazi na teritoriji Republike Srbije. Migrant dolazi u kontakt sa pripadnicima MUP-a, koji imaju na raspolaganju nekoliko opcija za postupanje. Jedna od njih je automatsko izdavanje potvrde o izraženoj nameri za azil, ili pak preduzimanje drugih mere poput iniciranja prekršajnog postupka za nezakonit ulazak u zemlju.²²⁴ Kada strancu prilikom prvog kontakta sa službenicima policije nije izdata potvrda o izraženoj nameri za traženje azila, već su preduzete druge zakonom propisane mere (donošenje rešenja o nezakonitom boravku, prekršajno kažnjavanje zbog nezakonitog ulaska ili boravka na teritoriji Srbije ili dr.), dolazi do evidentiranja tih mera u bazama OKS i Afs, a one se kasnije uzimaju kao razlozi za neizdavanje potvrde o izraženoj nameri za traženje azila, čime se uskraćuje pristup postupku azila.²²⁵ Ista praksa neizdavanja potvrde primenjuje se i u odnosu na lica kojima je ranije već izdata potvrda, ali se nisu javila u predviđeni centar za azil ili prihvatni centar u zakonom propisanom roku od 72 sata.²²⁶

Što se tiče pristupa postupku azila na Aerodromu "Nikola Tesla", stranci koji po oceni stanice granične policije Beograd ne ispunjavaju uslove za ulazak u Srbiju smeštaju se u posebne tranzitne prostorije na aerodromu, gde mogu boraviti i do nekoliko nedelja.²²⁷ Policijski službenici ne smatraju da su ova lica lišena slobode, te se ni ne donosi odluka o lišenju slobode, što za posledicu ima uskraćivanje prava na obaveštavanje osobe po izboru o tome da je zadržana, prava na angažovanje pravnog zastupnika, prava da na jeziku koji razume bude upoznata sa

219 Isto.

220 Član 43. Zakona o strancima.

221 Član 35. Zakona o strancima.

222 Član 65. Zakona o zaštiti državne granice; član 84. stav 1. Zakona o strancima.

223 Član 85. Zakona o strancima.

224 Samo tokom 2016. godine ukupno je 15.710 stranaca kažnjeno zbog nezakonitog ulaska. Primena načela nekažnjavanja u prekršajnom postupku, Beogradski centar za ljudska prava, <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2016/11/Primena-nacela-nekaznjavanja-izbeglica-u-prekršajnom-postupku-sa-koricama.pdf>.

225 Pravo na azil u Republici Srbiji - Periodični izveštaj za jul-oktobar 2017, Beogradski centar za ljudska prava, 2017, str. 8.

226 Isto.

227 Isto, str. 31.

procedurom koja će u odnosu na nju biti primenjena. Dakle, strancima u tranzitnoj zoni nije omogućen pristup prevodiocu, niti pravna pomoć i savetovanje.²²⁸

Česta je i praksa prisilnog vraćanja u zemlju iz koje je migrant neposredno ušao u Republiku Srbiju. Specijalni predstavnik generalnog sekretara Saveta Evrope za migracije i izbeglice, ambasador Tomaš Boček, ukazao je na česte situacije u Republici Srbiji u kojima izbeglice bivaju prisilno vraćene u susedne zemlje bez ikakve procedure, da u mnogim slučajevima ne dobijaju ni osnovne informacije o postupku azila i da uglavnom nisu u mogućnosti da stupe u kontakt sa Kancelarijom za azil.²²⁹ Takođe, Komitet UN za ljudska prava je izrazio zabrinutost zbog prijavljenih slučajeva kolektivnog i prisilnog proterivanja.²³⁰

6.3. GLAVNI AKTERI U PRVOM KONTAKTU SA MIGRANTIMA

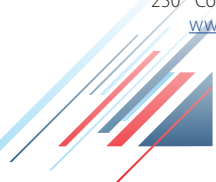
Policijski službenici - Granična policija stupa u prvi kontakt sa migrantima i na osnovu njihovih iskaza upućuje lice u određenu instituciju. Takođe, od značaja su i ostali policijski službenici sa kojima migrant dolazi u kontakt u slučaju da ne pređe granicu na zvaničnim graničnim prelazima i da je tek nakon ulaska na teritoriju Republike Srbije stupio u kontakt sa policijom. Da li će migrant dobiti adekvatan status i zaštitu zavisi od sposobnosti policije da prepozna izraženu nameru da se traži azil, kao i rizike sa kojima se migrant suočava, kako ga ne bi vratila u zemlju iz koje je došao i kako bi ga uputila u instituciju koja je nadležna da mu pruži odgovarajuću pomoć i zaštitu. Da bi policija to uspešno uradila, potrebno je da je adekvatno obučena i senzibilisana za probleme i okolnosti koje prate migrante. Ona treba da bude obučena da prepozna posebno osetljive grupe migranata, naročito decu bez pratnje i žrtve rodno zasnovanog nasilja i trgovine ljudima, kako bi ih bez odlaganja uputila u institucije koje su nadležne da im pruže pomoć i podršku, odnosno da kontaktiraju s centrima za socijalni rad.

Prevodioci - Policijski službenici ne mogu da prepoznaju nameru da se izrazi azil, niti identifikovati osetljive grupe migranata i uputiti ih gde treba ukoliko ne mogu da se sporazumeju sa migrantima. Drugim rečima, to znači da im je potrebna pomoć stručnih prevodioca, kako bi se razumeli razlozi za napuštanje zemlje porekla, put do teritorije Republike Srbije i lične okolnosti svakog migranta. Iako je ponekad teško obezbediti prevodioca u kratkom roku, treba voditi ra-

228 Isto, str. 9.

229 "Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomaš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees to Serbia and two transit zones in Hungary", Council of Europe, 2017, SG/Inf(2017)33, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e9b2 (24. 12. 2017).

230 "Concluding observations on the third periodic report of Serbia", UN Human Rights Committee, 2017, para. 32, <http://www.refworld.org/docid/591e9c4b4.html> (17. 12. 2017).



čuna da bez razumevanja okolnosti svakog migranta ponaosob, može biti izgubljeno dragoceno vreme u njegovom upućivanju na instituciju koja je zadužena da mu pruži pomoć i zaštitu.

Pružaoi pravne pomoći - Na osnovu prvog kontakta i razgovora sa migrantom biće određeno da li on predstavlja tražioca azila, odnosno izbeglicu, ili ekonomskog migranta i lice će biti upućeno u odgovarajuću instituciju. Boravak u određenom smeštaju može ograničiti njegovo pravo da u kasnijoj fazi odluči da podnese zahtev za azil. Zato je potrebno da svaki migrant ima pristup pravnoj pomoći i da bude adekvatno informisan o svojim pravima i obavezama dok je na teritoriji Republike Srbije, kao i o mogućnostima za podnošenje zahteva za azil. To može biti učinjeno kako štampanjem odgovarajućih brošura, tako i obezbeđivanjem besplatne pravne pomoći koju vrše pružaoi pravne pomoći.

6.4. STANDARDI KOJE TREBA ISPUNITI PRILIKOM PRISTUPA TERITORIJI

6.4.1. POLICIJSKI SLUŽBENICI

Već je bilo reči o tome da granična policija dolazi u prvi kontakt sa migrantima, te je njena uloga u pružanju prve pomoći i zaštite, upućivanju i uzdržavanju od štetnih praksa od izuzetne važnosti. Rad policijskih službenika treba da se zasniva na sledećim principima:

1) Poštovanje i zaštita ljudskih prava migranata

Policijски službenici moraju postupati tako da nadziru granice uz poštovanje ljudskih prava svih stranaca, bez obzira na njihovo državljanstvo, migrantski status ili druge okolnosti.²³¹ Takođe, njihovo postupanje mora biti takvo da poštuje dostojanstvo svih stranaca, kao i da bude prilagođeno posebno osetljivim kategorijama migranata.²³² Da bi se ovo postiglo, svaka povreda ljudskih prava mora biti brzo i adekvatno istražena, a migranti u tom slučaju moraju imati pristup žalbenim procedurama i obeštećenju. Da bi se ovaj standard postigao, neophodno je da granična policija bude obučena da poštuje i zaštići ljudska prava migranata, kao i da bude

231 U ovom domenu treba poštovati sledeće principe: OHCHR, Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders. A/69/CRP. 1, 23. jul 2014, dostupan na <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/InternationalBorders.aspx> (17. 12. 2017).

232 Videti Human Rights Committee, General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant, 11 April 1986; General Assembly, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1, p. 29; UN General Assembly, Protection of migrants, A/RES/70/147, 25 February 2016, p. 3 (c); UN General Assembly, New York Declaration for Refugees and Migrants, Outcome document of the high-level plenary meeting of the General Assembly on addressing large movements of refugees and migrants, A/71/L.1, 13 September 2016, p. 24.

upoznata sa iskustvima i praksama koje mogu dovesti do kršenja ljudskih prava migranata tokom migracija.²³³

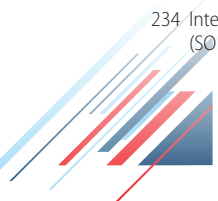
2) Kompetentnost da identifikuju migrante koji se nalaze u osetljivom položaju

Kako su policijski službenici prvi koji dolaze u dodir sa migrantima, oni moraju sprovesti pojedinačnu identifikaciju i procenu kako bi osigurali potrebu za zaštitom migranata. Ovu identifikaciju bi trebalo sprovesti pre ili zajedno sa intervjuom za utvrđivanje zahteva za azil. Postoje dva osnovna metoda identifikacije deteta bez pratnje: 1) opservacija - kada se uočavaju određeni parametri koji se u kasnijoj fazi postupka analiziraju i interpretiraju, a naročito: ponašanje deteta; emocionalno stanje deteta; odnos deteta prema odraslim licima u njegovom okruženju; organizacija grupe u kojoj se dete nalazi; kao i zdravstveno stanje deteta koje se može uočiti posmatranjem; 2) intervju - može se realizovati sa detetom, kao i sa odraslim licima u njegovom okruženju.²³⁴ Takođe, postoje i jasni indikatori koji ukazuju na potencijalno postojanje žrtve trgovine ljudima. Kod odraslih indikatori su: materijalna situacija, uslovi rada, kontrola nad osobom, primena sile, izgled i oblačenje, obmana, zdravstveno stanje, način komunikacije, ponašanje, poznavanje zajednice i lična dokumenta, a kod dece još i radno angažovanje dece, odnos sa roditeljima/starateljima/odraslim licima sa kojima je u društvu, rizici i životna istorija. Takođe, kod migrantske populacije postoji veliki rizik od rodno zasnovanog nasilja. Ono je posebno izraženo kod sledećih kategorija lica: adolescentkinja, udovica, žena razdvojenih od muževa, neudatih žena/devojčica, porodica sa ženom na čelu, starijih žena i muškaraca, dece iz porodica sa muškarcem na čelu, pripadnika nacionalnih i verskih manjina, osoba sa fizičkim i mentalnim invaliditetom, osoba narušenog zdravlja, žena u drugom stanju, žena koje doje, osoba koje su već bile izložene seksualnom nasilju, kao i kod pobornika određenih političkih opredeljenja, odnosno osoba mobilisanih za određene političke ciljeve.

Zato je potrebno obučiti policijske službenike da poznaju i prepoznaju indikatore, da vode intervju sa migrantima na profesionalan, otvoren i prijateljski način, na odgovarajućem mestu koje zadovoljava osnovne potrebe i sa jasnim ciljem da se migranti koji se nalaze u posebnom riziku upute nadležnim institucijama, pre svih centru za socijalni rad. Kako je ovo posebno va-

²³³ Videti, na primer, Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6 on the treatment of unaccompanied or separated children outside their country of origin, 2005, par.13, 95, 96; General Assembly, Protection of Migrants, Resolution adopted on 19 December 2011, A/RES/66/172, 29 March 2012, p. 4 (e); General Assembly, Promoting efforts to eliminate violence against migrants, migrant workers and their families, Resolution 67/185 adopted on 20 December 2012, A/RES/67/185, 12 March 2013, p. 10; General Assembly, Trafficking in women and girls, Resolution 69/149 adopted on 18 December 2014, p. 34-35; Human Rights Council, Protection of the human rights of migrants: migrants in transit, A/HRC/29/L.3, 29 June 2015, p. 7(d); OHCHR Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders, A/69/CRP. 1, 23 July 2014; UNHCR, Working with Persons with Disabilities in Forced Displacement, 2011.

²³⁴ Intervju se realizuje u skladu sa polustandardizovanim podsetnikom definisanim u Standardnim operativnim procedurama (SOP).



žan i delikatan posao, država bi trebalo da obezbedi dovoljan broj kompetentnih eksperata koji bi bili prisutni na granici i bili aktivno uključeni u proceduru upućivanja.²³⁵

3) Upućivanje na adekvatnu službu nakon identifikacije

Nakon identifikacije posebno osetljivih grupa migranata, potrebno je uputiti lice na odgovarajuću instituciju, odnosno ustanovu. Za to je potrebno da službenici prođu adekvatnu obuku koja se sastoji u razumevanju sledećih pitanja: informacija koje su potrebne migrantu, informacija koje su potrebne službi na koju se migrant upućuje, koje su usluge dostupne, kako funkcionišu i u čemu se razlikuju. Posebno je važno razumeti da neadekvatno upućivanje neće ohrabriti korisnika da izgradi poverenje i ponovo potraži pomoć.²³⁶

4) Nediskriminatorno postupanje prema migrantima

Zabrana diskriminacije i načelo jednakosti predstavlja jedno od osnovnih načela ljudskih prava. Uloga policije je da postupa nediskriminatorno prema migrantima, s obzirom na njihovo etničko poreklo, državljanstvo ili neko drugo lično svojstvo. Svako razlikovanje mora biti zasnovano radi ostvarenja nekog legitimnog cilja i mora biti proporcionalno. Tako i preduzete mere koje se odnose na suzbijanje neregularnih migracija, trgovine ljudima ili krijumčarenje ljudi ne smeju biti diskriminatorne u svom dejstvu ili cilju, uključujući i izlaganje migranata profilisanju koje je zasnovano na nekom ličnom svojstvu. Ipak, to ne znači da je nedozvoljeno preduzimanje odgovarajućih posebnih mera, odnosno pružanje povoljnijeg tretmana za pripadnike migrant-skih grupa koje su naročito osetljive i zaslužuju posebnu pomoć i podršku, poput žena i dece, posebno dece bez pratnje.

5) Uzdržavanje od proterivanja, posebno kolektivnog proterivanja migranata sa teritorije Republike Srbije

Pre donošenja odluke o ulasku i proterivanju migranta sa svoje teritorije, mora se omogućiti individualno ispitivanje svakog slučaja, koje uključuje i adekvatnu procenu potrebe za zaštitom migranta. Zato je važno da se službenici uzdrže od donošenja odluke o udaljenju, pre nego

²³⁵ Videti, na primer, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General recommendation No. 30 on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations, CEDAW/C/GC/30, 18 October 2013, p. 41 (b); Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6 on the treatment of unaccompanied or separated children outside their country of origin, 2005, p. 13, 31, 52; General Assembly, New York Declaration for Refugees and Migrants, Outcome document of the high-level plenary meeting of the General Assembly on addressing large movements of refugees and migrants, A/71/L.1, 13 September 2016, p. 35, Annex I p. 5 (a), 5 (e), Annex II par.8(l); General Assembly, Protection of migrants, Resolution 70/147 adopted on 17 December 2015, A/RES/70/147, 25 February 2016, p. 5 (k).

²³⁶ Videti Nevenka Žegarac, Od problema do prilika u vođenju slučaja, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2015, str. 28.

što je urađena adekvatna procena, kao i da omoguće žalbu na pozitivnu odluku.²³⁷ Službenici posebno treba da se uzdrže od kolektivnog proterivanja migranata, koje podrazumeva svaku meru nacionalnih organa kojom se stranci kao grupa proteruju sa teritorije države, osim ukoliko je takva mera doneta na osnovu „razumnog i objektivnog ispitivanja“ svakog slučaja ponosob, iako je stranac deo grupe koja se proteruje i iako se protiv njega donosi odluka koja je slična odluci drugih stranaca obuhvaćenih istom merom.²³⁸ Drugim rečima, svaki stranac koji se nalazi na teritoriji države, bez obzira na to da li se nalazi zakonito ili nezakonito, mora dobiti razumno, objektivno i delotvorno ispitivanje njegovog slučaja.

6) Pribegavanje upotrebi sile samo izuzetno

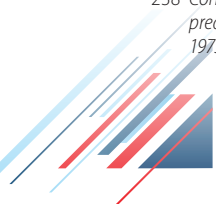
Država mora zabraniti prekomernu upotrebu sile i opasne prakse tokom kontrole granice, kao što je to upotreba vodenih topova, postavljanje žičanih ograda ili upotreba pasa protiv migranata. Sila može biti primenjena samo izuzetno, i to onda kada je to apsolutno neophodno radi zaštite nacionalne bezbednosti, javnog interesa ili prava i sloboda drugih. U svakom drugom slučaju, postupanje sa migrantima zahteva očuvanje njihovog integriteta i dostojanstva.

7) Poštovanje poverljivosti i privatnosti migranata

Svaki službenik mora poštovati pravo privatnosti migranta, uključujući i njegov pretres i oduzimanje ličnih stvari, koje mora biti u skladu sa ljudskim pravima. Putne isprave, dokumenta kojima se dozvoljava ulazak, boravak, radnu dozvolu, novac, mobilne telefone, policija može konfiskovati samo kada za to ima zakonsko ovlašćenje i samo u ograničenim situacijama. U toj situaciji, migranti treba da budu dobro informisani o razlozima za oduzimanje ličnih stvari, gde će oni biti čuvani i kada će biti vraćeni. Za svaki oduzeti predmet mora se izdati potvrda, a oduzeta imovina se mora vratiti što pre. Takođe, prikupljanje ličnih podataka na granici (posebno biometrijski podaci) moraju biti proporcionalni ostvarenju legitimnog cilja, dobijeni na zakonit način, tačni, čuvani ograničeno vreme i bezbedno uništeni. Naročito je važno obučiti policijske službenike da upotreba biometrijskih podataka, kako bi se identifikovali migranti, po-

237 Human Rights Committee, General Comment No. 15: The position of aliens under the Covenant, 4 November 1986. p. 10; Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation 30: Discrimination against non-citizens, CERD/C/64/Misc.11/rev.3 (2004), p. 25-28; CEDAW, General recommendation No. 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women, CEDAW/C/GC/32, 14 November 2014, p. 45, 46; General Assembly, Protection of Migrants, Resolution 66/172 adopted on 19 December 2011, A/RES/66/172, 29 March 2012, p. 5 (h); General Assembly, New York Declaration for Refugees and Migrants, Outcome document of the high-level plenary meeting of the General Assembly on addressing large movements of refugees and migrants, A/71/L.1, 13 September 2016, p. 24, 58; OHCHR Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders, A/69/CRP. 1, 23 July 2014, Guidelines 7 and 9; OHCHR, "Human rights are for all, even for migrants" – Rights experts remind participants to upcoming UN Summit, 16 September 2016, available at <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20518&LangID=E>.

238 *Čonka v. Belgium*, predstavka br. 51564/99, presuda od 5. februara 2002, p. 59. Ova definicija prvi put je pomenuta u jednom predmetu pred Evropskom komisijom. Videti *Becker v. Denmark*, Evropska komisija, predstavka br. 7011/75, odluka od 3. oktobra 1975.



drazumeva i upotrebu slobodne ocene u procesu skeniranja.²³⁹ Takođe, važno je obezbediti i poverljivost u slučaju rezultata testiranja na određene bolesti, posebno HIV.

6.4.2. PREVODIOCI

Da bi policijski službenici odgovorili svojim zadacima, oni moraju razumeti razloge zbog kojih je lice napustilo zemlju porekla i došlo na teritoriju Republike Srbije. U najvećem broju slučajeva, policijski službenici će imati pomoć drugih migranata koji razumeju engleski jezik i koji će imati ulogu prevodioca. Međutim, takvu situaciju treba izbegavati jer to može dovesti do tenzije među njima pošto se daju nezasluzene privilegije onima koji govore strane jezike, a koji mogu doći do saznanja o ličnim okolnostima drugih migranata. Zato je potrebno odmah angažovati pomoć prevodilaca, koji se u svom radu moraju pridržavati odgovarajućih standarda:

1) Pravo na prevođenje

Pravo na prevodioca mora biti priznato strancu, osim ukoliko se ne dokaže da lice razume jezik na kojem se vodi intervju. Migrant se može odreći ovog prava, ali samo ukoliko ima pravnu pomoć i ukoliko je odricanje od prava nedvosmisleno. Ovo pravo biće obesmišljeno ukoliko nije moguće obezbediti dovoljan broj prevodilaca, ali će za neke retke jezike to biti veoma teško.

2) Kompetentnost prevodioca

Ponašanje prevodioca mora biti profesionalno, a on mora biti kompetentan za obavljanje ovog posla, što ne znači nužno i da je registrovan po nacionalnim pravilima. Mora se obezbediti određeni nivo kvaliteta prevođenja, koji se podrazumeva kada je u pitanju ovlašćeni prevodilac. Drugim rečima, nije nužno da se prevođenje obavlja preko ovlašćenog prevodioca, ali u takvoj situaciji državi će biti teže da dokaže da je prevođenje bilo adekvatno. U drugom slučaju, prilikom ocene da li je prevođenje bilo adekvatno odlučujuću ulogu imaće ponašanje lica koje se ispituje, a koje mora iskazati neslaganje s prevođenjem tokom samog ispitivanja. Ipak, treba imati u vidu da će migranti retko kada izraziti svoje sumnje i ispraviti prevodioca tokom intervjua. Takođe, treba voditi računa o tome da će zbog hitnosti angažovanja prevodioca u administrativnoj fazi često postojati manji kvalitet prevođenja nego u samoj azilnoj proceduri, ukoliko do nje dođe. Razloge ovome treba tražiti u činjenici da će tražilac azila u postupku imati i pravnu pomoć, te će i prevodilac biti kontrolisan, a izgovorene reči biće pretočene u zapisnik koji treba da potpišu svi učesnici u postupku, uključujući i samog tražioca azila. Zato je važno da i ovi prevodioci imaju iste kompetencije kao i oni angažovani u kasnijoj fazi postupka.

²³⁹ OHCHR, Recommended principles and guidelines on human rights at international borders, p. 26.

3) Poštovanje privatnosti

Svaki prevodilac mora biti svestan činjenice da sve što je čuo i preveo tokom intervjua treba da ostane tajna i da lične podatke ne sme da otkriva nikom. Ovo je deo profesionalne etike, ali je naročito važno u oblasti migracija, posebno kada su u pitanju izbeglice koje uživaju međunarodnu zaštitu. Tada sve što je lice izjavilo prilikom intervjua može ga dovesti u opasnost u državi koja sprovodi progon, posebno ukoliko mu se ne prizna izbeglički status i bude vraćen u državu porekla.

4) Međukulturne sposobnosti

Poželjno je da prevodilac bude upoznat sa kulturom iz koje dolazi migrant jer samo jedna reč ili neverbalni znak mogu biti nepristojni u kulturi iz koje migrant dolazi i mogu dovesti do narušavanja prijatne i prijateljske atmosfere. Na primer, upiranje prstom u nekoga veoma je neprimereno u većini arapskih društava, a može biti provokativno i uvredljivo ukoliko se prevodilac neprimereno obukao ili nosi verske simbole koji mogu isprovocirati migranta. Zato je poželjno da svi prevodioci, bilo profesionalni bilo oni koji se angažuju na *ad hoc* osnovi, prođu kroz odgovarajući trening na kojem bi bili upoznati sa kulturama iz koje najveći broj migranata dolazi. Ovo je važno ne samo zbog uspostavljanja odnosa poverenja, već i da bi se razbili određeni stereotipi i predrasude prema migrantima, a koji mogu uticati i na kvalitet prevođenja.

5) Adekvatno prevođenje

Pored kompetentnosti, veoma je važno da prevodioci znaju svoju ulogu, a to je da što približnije prevedu ono što je migrant izjavio tokom intervjua. Oni ne treba da deluju kao antropolozi, psiholozi, niti da sami završavaju rečenice ili da savetuju migrante kako treba da odgovore na pojedina pitanja. Posebno ne treba da sami komentarišu kulturu iz koje migrant dolazi, niti da na bilo koji način komentarišu da li je tačno ono što je migrant izjavio. Prevodilac nije izvor informacija o zemlji porekla, bez obzira na svoje iskustvo i možda istovetno poreklo kao i migrant sa kojim se vodi intervju. U toj situaciji posebno se treba uzdržati od komentarisanja da li migrant zaista pripada određenoj etničkoj grupi ili ne.

6) Odgovornost za neadekvatno prevođenje

U najvećem broju slučajeva, ne postoji nikakva odgovornost prevodilaca za neadekvatno prevođenje, a nju je i teško dokazati, posebno kada se koristi u prvom kontaktu sa migrantima. Ipak, profesionalni prevodioci koji se nalaze na listi podležu etičkom kodeksu i pravilima struke i zato kad god je to moguće treba njih angažovati da pruže uslugu prevođenja.



7) Svest o važnosti prvog intervjua

Prevodioci koji su angažovani u prvom kontaktu sa migrantima moraju biti svesni važnosti prvog intervjua. Tako informacije koje su date policijskom službeniku prilikom ispitivanja mogu uticati na budući status migranta koji se može uputiti u sistem azila ako se prepozna da je u pitanju lice koje zavređuje međunarodnu zaštitu, ili u neki od prihvatnih centara i voditi se kao nedokumentovani migrant. Zato je važno da prevodilac shvati da svojim ponašanjem mora doprineti otvorenom razgovoru, a to znači da ne kasni na intervju, da se predstavi, da ne prekida često migranta, da mu pojašni samu proceduru ispitivanja, kao i da bude neutralan tokom intervjua.

8) Posebna briga o osetljivim grupama migranata

Prevodilac koji je anagažovan u prevođenju prilikom prvog intervjua sa migrantima mora biti podučen o specifičnom položaju migranata i potrebi da se prave pauze tokom intervjua. On svakako mora obratiti posebnu pažnju na osetljive grupe migranata, kod kojih postoji potreba za češćim pauzama, a može se desiti i da je migrant traumatizovan prethodnim iskustvom, zbog čega će biti neophodno angažovati pomoć psihologa ili psihijatra koji ima iskustva u radu sa traumatizovanim osobama. Uloga prevodioca može biti veoma važna u određivanju da li se radi o nekredibilnoj izjavi ili migrant ne može da se seti nekog detalja zbog traume koju je imao, zbog čega mu je potrebna pauza i strpljenje prilikom davanja odgovora. Tako ih prevodilac može zamoliti da budu strpljivi, da polako pričaju i da koriste jednostavne fraze, a ovo posebno važi za decu i žene izložene nasilju. Ovo je posebno važno kod migranata koji imaju neke mentalne smetnje, kada je obavezno konsultovanje sa psihijatrima kako bi se utvrdila ozbiljnost bolesti i da li migrant može da se izrazi ili ne, koliko dugo može biti fokusiran na neku temu i do koje mere može da saraduje prilikom intervjua.

6.4.3. PRUŽAOCI PRAVNE POMOĆI

Jedno od osnovnih prava koje migrantima treba obezbediti jeste pružanje pravne pomoći jer oni ne poznaju pravni sistem zemlje u kojoj se nalaze. Važno je naglasiti da Srbija još uvek nema zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, iako je ova pravna pomoć omogućena u azilnoj proceduri. Ustav Republike Srbije predviđa da se svakom licu, pod određenim uslovima, jemči pravo na pravnu pomoć, koju pružaju advokatura i službe pravne pomoći u jedinicama lokalne samouprave.²⁴⁰ S druge strane, Zakon o azilu predviđa da tražilac azila može koristiti besplatnu pravnu pomoć i zastupanje od UNHCR-a i nevladinih organizacija čiji su ciljevi i delovanje usmereni na pružanje pravne pomoći izbeglicama. U praksi, nevladine organizacije pružaju pravnu pomoć

²⁴⁰ Član 67. Ustava RS.

i migrantima, i jednu od njih finansira UNHCR, dok druge organizacije obezbeđuju pružanje pravne pomoći preko projektnog finansiranja. Ovakvo rešenje nije adekvatno jer je država ta koja ima obavezu da organizuje i finansira besplatnu pravnu pomoć za migrante i to od momenta kada se nađu na teritoriji Republike Srbije. Pružaoci besplatne pravne pomoći moraju ispuniti sledeće standarde:

1) **Kompetentnost**

Osnovni standard koji mora biti zadovoljen jeste da pružalac besplatne pravne pomoći bude kompetentan da pruža pravnu pomoć u oblasti migracija. Ova pravna oblast je veoma specifična i zahteva poznavanje izbegličkog prava i sistema azila, kao i specifične situacije u kojoj se nalaze migranti. Za sticanje ovog znanja potrebno je da pružaoci pravne pomoći prođu kroz odgovarajuću obuku, a posebno onu koja ih osposobljava za pozivanje na relevantno međunarodno pravo. Kompetentnost podrazumeva i uspostavljanje sistema kontrole kvaliteta pruženih usluga kako bi se pravna pomoć unapredila.

2) **Pravna etika**

Postupanje pružalaca pravne pomoći mora biti u skladu sa pravnom etikom koja podrazumeva pružanje pravne pomoći profesionalno i uz poštovanje etike. Ona podrazumeva i izuzimanje u slučaju postojanja konflikta interesa, kao i čuvanje tajne. Iako u Republici Srbiji postoji samo kodeks advokata, sudija i tužilaca, osnovni principi sadržani u ovim kodeksima treba da budu osnov za postupanje i drugih pružalaca pravne pomoći. Njihova uloga se prvenstveno sastoji u informisanju migranata i davanju pravnih saveta, kao i njihovom zastupanju u postupcima u kojima su stranke.

3) **Zabrana pružanja pomoći radi lične promocije**

Kako osnovni pružaoci pravne pomoći ne podležu etičkim kodeksima, veoma je važno da ih se ipak pridržavaju u svom radu i da ne koriste pojedine slučajeve radi svoje lične promocije ili podizanja ugleda organizacije za koju rade. Veoma je važno razumeti kompleksnu situaciju u kojoj se migranti nalaze i potrebu da se zaštite u svakoj situaciji pružanjem adekvatnih informacija i pomoći. To istovremeno znači da migranta ne treba uputiti u sistem azila ukoliko nema osnova za njegovo dobijanje jer se time opterećuje sistem azila, a migrant učestvuje u proceduri koja ne zadovoljava njegove potrebe.



LIŠENJE SLOBODE I PRITVARANJE MIGRANATA

7.1. NACIONALNI PRAVNI OKVIR LIŠENJA SLOBODE MIGRANATA

Ustav Republike Srbije garantuje pravo na slobodu i bezbednost ličnosti, odnosno da do lišenja slobode može doći samo iz razloga i u postupku koji su zakonom predviđeni.²⁴¹ Lice ima pravo da odmah, na jeziku koji razume, bude obavešten o svim razlozima lišenja slobode, o optužbi koja mu se stavlja na teret, o svojim pravima, kao i o pravu da bez odlaganja o svom lišenju slobode obavesti lice po svom izboru. Svako ko je lišen slobode ima pravo žalbe sudu, koji je dužan da hitno odluči o zakonitosti lišenja slobode i da naredi puštanje na slobodu ako je lišenje slobode bilo nezakonito. Kaznu koja obuhvata lišenje slobode može izreći samo sud.²⁴² Ustav propisuje i postupanje sa licem lišenim slobode, koje mora biti humano i s uvažavanjem dostojanstva njegove ličnosti.²⁴³ Prema licu lišenom slobode zabranjeno je svako nasilje, kao i iznuđivanje iskaza. Lice za koje postoji osnovana sumnja da je učinilo krivično delo može biti pritvoreno samo na osnovu odluke suda, ako je pritvaranje neophodno radi vođenja krivičnog postupka.²⁴⁴ Trajanje pritvora sud svodi na najkraće neophodno vreme, imajući u vidu razloge pritvora.²⁴⁵

Na svako lice koje na teritoriji Republike Srbije učini neko krivično delo primeniće se odredbe Zakonika o krivičnom postupku.²⁴⁶ Tako će prema strancu biti primenjene istovetne odredbe, s tim što je njima dodatno osigurano da informacije o razlozima za hapšenje i pritvor dobiju bez odlaganja, na jeziku koji razumeju, kao i da će se okrivljenom postavljati pitanja preko prevodioca, kada ne razume jezik suda.

²⁴¹ Član 27. Ustava RS.

²⁴² Član 29. Ustava garantuje pravo licu lišenom slobode bez odluke suda da mu bude saopšteno da ima pravo da ništa ne izjavljuje i pravo da ne bude saslušano bez prisustva branioca koga samo izabere ili branioca koji će mu besplatno pružiti pravnu pomoć ako ne može da je plati. Lice lišeno slobode bez odluke suda mora bez odlaganja, a najkasnije u roku od 48 časova, biti predato nadležnom sudu, u protivnom se pušta na slobodu.

²⁴³ Član 28. stav 1. Ustava Republike Srbije.

²⁴⁴ Član 30. stav 1. Ustava Republike Srbije.

²⁴⁵ Član 31. stav 1. Ustava Republike Srbije.

²⁴⁶ Službeni glasnik RS, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014.

S druge strane, može doći i do pritvaranja migranata vezano za sam kontekst migracija, odnosno iz razloga utvrđivanja identiteta lica, kažnjavanja za nezakonit ulazak na teritoriju Republike Srbije, ili kao mera prinudnog udaljenja.

7.1.1. MIGRANTI

Zakon o strancima predviđa da izuzetno, ako to nalažu razlozi obezbeđenja prinudnog udaljenja, stranac može biti zadržan u prostorijama nadležnog organa, ali ne duže od 24 časa.²⁴⁷ S druge strane, strancu kome nije dozvoljen ulazak u zemlju ili za koga je doneto rešenje o proteživanju, udaljenju iz zemlje ili o vraćanju, ali ga nije moguće odmah prinudno udaljiti, i strancu kome nije utvrđen identitet ili ne poseduje putnu ispravu, kao i u drugim slučajevima utvrđenim zakonom, nadležni organ će rešenjem odrediti boravak u prihvatilištu za strance ministarstva pod pojačanim policijskim nadzorom.²⁴⁸ O žalbi na rešenje odlučuje nadležni sud, ali ona ne odlaže njeno izvršenje. Strancu koji ima zdravstvene ili druge posebne potrebe, obezbediće se drugi odgovarajući smeštaj. Tokom boravka u prihvatilištu, stranac je dužan da se pridržava kućnog reda i pravila boravka u prihvatilištu, koje ne sme da napusti bez odobrenja.²⁴⁹

NOVI ZAKON » Novi Zakon o strancima jasno definiše sledeća prava i obaveze stranca tokom boravka u prihvatilištu: 1) obavezu da ne napušta prihvatilište bez odobrenja; 2) obavezu da saraduje u postupku vraćanja i da poštuje kućni red i pravila boravka u prihvatilištu; 3) pravo da ostvari kontakt sa advokatom, članovima porodice i nadležnim konzularnim službama; 4) pravo na hitnu medicinsku pomoć; 5) pravo da određeni period u toku dana provede na otvorenom i da ima mogućnost za rekreaciju; 6) pravo da u predviđenoj proceduri iskaže nezadovoljstvo uslovima smeštaja u prihvatilištu; 7) obaveze relevantnih organa da uzmu u obzir potrebe posebno ugroženih lica; 8) pravo relevantnih i nadležnih nacionalnih, međunarodnih i nevladinih organizacija da posete prihvatilište; 9) obavezu prihvatilišta da informacije o kućnom redu i pravilima boravka u prihvatilištu daju strancu na uvid na jeziku koji razume ili se može pretpostaviti da razume; i 10) pravila postupanja policijskih službenika u prihvatilištu u slučaju da stranac krši kućni red i pravila boravka u prihvatilištu. **«**

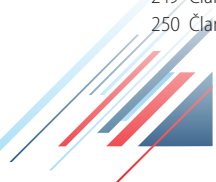
Boravak u prihvatilištu traje do prinudnog udaljenja stranca, ali ne duže od 90 dana.²⁵⁰ Posle isteka ovog roka, strancu se može produžiti boravak u prihvatilištu ako: 1) nije utvrđen njegov identitet; 2) namerno ometa prinudno udaljenje; ili 3) tokom postupka prinudnog udaljenja podnese zahtev za azil u cilju izbegavanja prinudnog udaljenja. Ukupno vreme boravka u prihvatilištu ne može biti duže od 180 dana. Stranac kome je utvrđen identitet otpustiće se iz

²⁴⁷ Član 48. Zakona o strancima. Na zadržavanje stranca primenjuju se odredbe Zakona o policiji.

²⁴⁸ Član 49. stav 1. Zakona o strancima.

²⁴⁹ Član 51. Zakona o strancima.

²⁵⁰ Član 50. Zakona o strancima uređuje pitanje trajanja boravka u prihvatilištu.



prihvatilišta ako se opravdano očekuje da neće moći prinudno da se udalji. Maloletni stranac smešta se u prihvatilište zajedno sa roditeljem, odnosno drugim zakonskim zastupnikom, osim ako nadležni organ starateljstva proceni da je za njega povoljniji drugi smeštaj.²⁵¹ Smeštaj u prihvatilištu prestaje: 1) odlaskom stranca iz Republike Srbije; 2) istekom vremena na koje je boravak određen; 3) ukidanjem odluke o određivanju, odnosno produženju boravka u prihvatilištu; 4) kad stranac stekne pravo na azil; i 5) otpustom iz prihvatilišta.²⁵²

Strancu kome je poznat identitet i koji ima obezbeđen smeštaj i sredstva za izdržavanje, a ne može odmah prinudno da se udalji, nadležni organ može rešenjem da odredi meru obaveznog boravka u određenom mestu.²⁵³ Stranac kome je određen obavezni boravak dužan je da boravi na određenoj adresi i da se redovno javlja najbližem nadležnom organu. Kad za to postoje opravdani razlozi, stranac može privremeno da napusti mesto obaveznog boravka, samo uz rešenje nadležnog organa kojim mu se to odobrava. Obavezni boravak može trajati najduže 180 dana. Protiv ovog rešenja stranac može preko nadležnog organa da izjavi žalbu ministarstvu u roku od osam dana od dana prijema rešenja, ali žalba ne odlaže izvršenje. Obavezni boravak prestaje: 1) odlaskom stranca iz Republike Srbije; 2) istekom vremena na koje je određen; 3) poništenjem rešenja u žalbenom postupku; 4) poništenjem rešenja nadležnog organa ako su prestali razlozi zbog kojih je obavezan boravak određen; 5) u slučaju iz člana 50. stav 4. ovog zakona.²⁵⁴

U situacijama kao što su nezakonit ulazak i boravak na teritoriji Republike Srbije, može doći do pokretanja prekršajnog postupka.

7.1.2. TRAŽIOCI AZILA

Zakon o azilu takođe propisuje da se rešenjem Kancelarije za azil može ograničiti kretanje lica, i to kada je to neophodno radi: 1) utvrđivanja identiteta; 2) obezbeđivanja prisustva stranca u postupku azila, u slučaju kad se osnovano može pretpostaviti da je zahtev podnet u cilju izbegavanja deportacije, ili kad bez prisustva stranca nije moguće utvrditi druge bitne činjenice na kojima je zahtev za azil zasnovan; ili 3) zaštite bezbednosti zemlje i javnog poretka u skladu sa zakonom.²⁵⁵ Ograničenje kretanja se sprovodi: 1) određivanjem boravka u prihvatilištu za strance pod pojačanim policijskim nadzorom; ili 2) zabranom napuštanja centra za azil, određene adrese, odnosno određenog područja.²⁵⁶

251 Član 52. stav 1. Zakona o strancima.

252 Član 53. Zakona o strancima.

253 Član 54. stav 1. Zakona o strancima. Obavezni boravak se unosi u putnu ispravu stranca. Strancu koji nema putnu ispravu izdaje se privremena lična karta.

254 Član 55. Zakona o strancima.

255 Član 51. Zakona o azilu.

256 Član 52. stav 1. Zakona o azilu.

NOVI ZAKON » Novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti predviđa kao mere ograničenja slobode kretanja i redovno javljanje u određeno vreme područnoj policijskoj upravi, odnosno policijskoj stanici prema mestu boravka, određivanjem boravka u ustanovi socijalne zaštite za maloletna lica sa pojačanim nadzorom i privremeno oduzimanje putne isprave.²⁵⁷ «

Ograničenje kretanja traje dok postoje razlozi za to, a najduže tri meseca. Samo izuzetno, ograničenje kretanja se može produžiti za još tri meseca. O žalbi na odluku kojom je izrečena, odnosno produžena mera odlučuje nadležni sud, ali ona ne odlaže izvršenje.

Zakon o azilu izričito propisuje da lice koje traži azil neće biti kažnjeno za nezakonit ulazak ili boravak u Republici Srbiji, pod uslovom da bez odlaganja podnese zahtev za dobijanje azila i da pruži valjano obrazloženje za svoj nezakonit ulazak ili boravak.²⁵⁸ Uslov primene pomenutog načela jeste da lice bez odlaganja obrazloži razloge svog nezakonitog ulaska i ujedno podnese zahtev za dobijanje azila.

7.2. PRAKSA U REPUBLICI SRBIJI U VEZI SA LIŠAVANJEM SLOBODE MIGRANATA

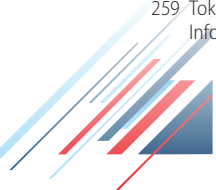
Kada se radi o pritvaranju tražilaca azila, u praksi, Kancelarija za azil izuzetno retko traži njihovo pritvaranje, a kada do zadržavanja ipak dođe, oni se pritvaraju na period kraći od predviđenih šest meseci.²⁵⁹ Mnogo je češće pritvaranje stranaca koji nisu podneli zahtev za azil, bez obzira na činjenicu da li im treba međunarodna zaštita ili ne. Takve situacije podrazumevaju da osobe koje nisu izrazile nameru za traženje azila budu zadržane u Prihvatalištu za strance u Padinskoj Skeli jer se ne mogu odmah prisilno proterati, ili radi utvrđivanja njihovog identiteta, ili kada ne poseduju važeću putnu ispravu. Regionalne policijske stanice mogu pritvoriti takva lica u prihvatilište samo uz odobrenje Odeljenja za strance Uprave granične policije. Najčešći razlozi za pritvaranje odnose se na situacije kada je potrebno osigurati prisustvo migranata kako bi mogli svedočiti u postupcima protiv lica koja se terete za krivična dela krijumčarenja ljudi i trgovine ljudima, ali ovaj osnov nema svoje uporište u zakonu.

Dodatni problem predstavlja osuda lica u prekršajnom postupku zbog nelegalnog ulaska ili boravka na teritoriji Republike Srbije iako je primećena praksa povećanja broja predmeta u

257 Član 78. stav 1. novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

258 Član 8. Zakona o azilu.

259 Tokom 2016. godine samo njih 12 je zadržano kako bi se osiguralo njihovo prisustvo tokom postupka azila. The Asylum Information Database (AIDA), Country Report: Serbia, p. 42.



kojima su sudije primenile princip nekažnjavanja u postupcima.²⁶⁰ Naime, većina prekršajnih postupaka, osim slučajeva kada dolazi do primene načela nekažnjavanja, okončava se odlukom o plaćanju novčane kazne pre donošenja odluke o udaljenju sa teritorije Republike Srbije. Takođe, za jedan deo izbeglica prekršajni sudovi donose odluke o upućivanju izbeglica na izdržavanje kratkoročne kazne zatvora usled ilegalnog ulaska i boravka, iako Konvencija o statusu izbeglica i Zakon o azilu garantuju princip nekažnjavanja za nezakonit ulazak ili boravak tražilaca azila i izbeglica. Ovakva posledica delom je i rezultat ograničenog pristupa prevodiocu, nemogućnosti da se izrazi namera za traženje azila, kao i neprepoznavanja namere od strane prekršajnih sudija. Razloge treba tražiti i u činjenici da većina prekršajnih sudija ispituje lice u vezi sa njegovim ilegalnim prelaskom granice, a ne i okolnostima koje su do toga dovele.²⁶¹ To znači da treba tražiti izjašnjenje stranca i o razlogu napuštanja zemlje porekla, kao i zbog čega je ušao ili boravi na teritoriji Republike Srbije na nezakonit način, da li se prijavio policiji i izrazio nameru za traženje azila i u kojem roku, te ukoliko to nije učinio, koji su razlozi za to.²⁶² Treba imati u vidu da poštovanje ovog načela od pripadnika MUP-a ne bi ni dovelo do pokretanja prekršajnog postupka jer bi policija već u fazi preispitivanja razloga na osnovu kojih se podnosi zahtev za pokretanje postupka uočila da se radi o licu koje bi želelo da izrazi nameru za traženje azila.²⁶³

Do sada nije bilo slučajeva da su u prihvatilištu za strance bile smeštene osobe koje pripadaju posebno ranjivim kategorijama lica. U praksi se može desiti da nije moguće u potpunosti proceniti uzrast lica koje još uvek nije izrazilo nameru da traži azil, a izloženo je prekršajnom postupku zbog nelegalnog prelaska granice ili boravka na teritoriji Republike Srbije, ali se mahom u slučaju sumnje poklanja poverenje izjavi koju lice daje o svom uzrastu.

260 Prema statistici svih prekršajnih sudova u Srbiji (osim Prekršajnog suda u Vranju za drugu polovinu 2015. godine), došlo se do podatka da je u 701 prekršajnom postupku primenjeno načelo nekažnjavanja u skladu sa normama izbegličkog prava tokom 2015. godine, dok je 2016. godine primećeno povećanje broju predmeta u kojima je sud postupao u skladu sa načelom nekažnjavanja tražilaca azila i izbeglica zbog nezakonitog ulaska ili boravka. Beogradski centar za ljudska prava, Pravo na azil u Republici Srbiji u 2016. godini, str. 17.

261 Više o praksi kažnjavanja videti u Radmila Dragičević Dičić, Marija Vuković Stanković, Lena Petrović, Primena načela nekažnjavanja izbeglica u prekršajnom postupku, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2016.

262 Isto, str. 24.

263 Isto, str. 16.

Prihvatište za strance u Padinskoj Skeli - Tražioci azila i nedokumentovani migranti mogu biti smešteni u Prihvatište (kapacitet 80 mesta: šest soba za muškarce i tri sobe za žene; stambeni i higijenski uslovi zadovoljavajući; pravo na šetnju u trajanju od dva sata; pristup pravnoj pomoći, neadekvatna komunikacija sa osobljem).

Krivično-popravne ustanove (27) - U ove ustanove mogu biti smešteni stranci koji su sankcionisani zbog nelegalnog prelaska granice ili boravka na teritoriji Republike Srbije (opšti uslovi variraju od ustanove do ustanove; prenatrpanost prostorija; odsustvo adekvatnih aktivnosti i kontakta sa spoljnim svetom; neadekvatna komunikacija sa osobljem).

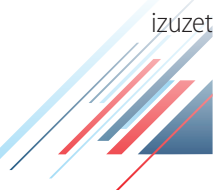
Tranzitna zona Aerodroma „Nikola Tesla“ - Lica koja su pritvorena na aerodromu (nalaze se u prostoriji od 80 m², u kojoj se nalazi 25 sofa i nekoliko ćebadi; toaleti su unutar prostorije i u pristojnom stanju; stranci ne mogu da izađu odatle ceo dan).

7.3. ULOGA GLAVNIH AKTERA KOD LIŠAVANJA SLOBODE MIGRANATA

Sudije - moraju biti obučene da poznaju i razumeju kompleksne norme međunarodnog prava koje se odnose na zaštitu izbeglica i migranata, koje će primeniti prilikom odlučivanja u predmetima u kojima su oni stranke. Sudije moraju znati za princip nekažnjavanja izbeglica u prekršajnom postupku, ali i razumeti da njihovo administrativno pritvaranje mora biti krajnja mera koja zahteva ispunjenje odgovarajućih standarda. Dodatno, oni moraju biti svesni postojanja međunarodnih standarda koji podrazumevaju da dete nikada ne treba da bude lišeno slobode.

Pritvorske vlasti - imaju obavezu da obezbede adekvatan tretman lica lišenih slobode, koji je lišen mučenja i bilo kog drugog oblika zlostavljanja, kao i da prema licima postupaju uz očuvanje njihovog dostojanstva. Da bi to postigli, oni moraju proći kroz obuku na kojoj će biti predstavljene najvažnije karakteristike kulture iz koje najčešće dolaze migranti na teritoriju Republike Srbije. Oni takođe moraju da vode računa da su žene odvojene od punoletnih lica, kao i žene od muškaraca, i da im obezbede vreme za razonodu i boravak na otvorenom tokom dana. Važno je pomenuti i da je pritvorskim vlastima potrebno omogućiti senzitivni pristup rodno zasnovanom nasilju i obezbediti sigurnost migranata koji se nalaze u povećanom riziku od nasilja i zlostavljanja, poput LGBTI osoba i drugih grupa koje su često izložene diskriminaciji u društvu.

Zdravstveni radnici - vode računa o zdravstvenom stanju migranata, a njihova uloga je izuzetno važna imajući u vidu njihov poseban položaj koji je uzrokovan dugim putovanjem



i neizvesnom budućnošću. Zbog toga mnogi migranti pate od depresije i anksioznosti, zbog čega im je pored uobičajenih tretmana često potrebna i pomoć i podrška psihijataru i medikamentima. Zdravstveni radnici treba da budu obučeni i senzitivisani da prepoznaju rodno zasnovano nasilje, kako bi bili u prilici da pomognu ženama koje su preživele rodno zasnovano nasilje. Takođe, oni treba da budu senzitivisani za pitanje položaja transrodnih osoba, u slučaju da prolaze kroz tranziciju i da im je potreban hormonalni tretman.

Pružaoци pravne pomoći - u situaciji lišenja slobode, kada migranti imaju limitirane mogućnosti komunikacije sa spoljnim svetom, pružaoци pravne pomoći imaju ključnu ulogu u pružanju adekvatnih informacija o samom postupku lišenja slobode, njegovim fazama i ishodima. Oni su ti koji pružaju relevantne informacije migrantu koji je pritvoren i zastupaju njegove interese pred sudskim organima, odnosno pritvorskim vlastima. Njihov zadatak je da prouče da li je lice osnovano lišeno slobode, u skladu sa zakonom, kao i da li je trajanje pritvora primereno, imajući u vidu okolnosti svakog slučaja ponaosob. Takođe, kako se migrantu informacije saopštavaju na jeziku koji razume, ali se sva ostala pismena izdaju na srpskom jeziku, neophodno je da vode računa o svim pravnim aktima, da o njima blagovremeno informišu migranta i podnose predstavljanje radi njegove zaštite, gde je to potrebno. Njihova uloga će biti posebno važna u slučaju pisanja žalbe na odluku o lišenju slobode. Konačno, oni treba da komuniciraju sa pritvorskim vlastima u pogledu tretmana koji migrant dobija tokom trajanja mere lišenja slobode. Njihova uloga je i u prevenciji i reagovanju na eventualne slučajeve mučenja i druge oblike zlostavljanja do kojih može doći upotrebom određenih prisilnih sredstava, iznudom iskaza i dokaza, kao i stavljanjem migranata u loše pritvorske uslove.

7.4. STANDARDI KOJI SE ODOSE NA AKTERE KOJI SU U KONTAKTU SA MIGRANTIMA LIŠENIM SLOBODE

7.4.1. SUDIJE

U svom radu sudije se moraju pridržavati sledećih standarda:

1) Lišenje slobode kao krajnja mera

Treba voditi računa da do lišenja slobode nedokumentovanog migranta može doći u ograničenim situacijama i da ne sme biti arbitrarno ili automatski posledica povrede zakona kojima se reguliše ulazak i boravak stranaca. Drugim rečima, ono mora biti izuzetno, proporcionalno i neophodno za ostvarenje legitimnog cilja kojem se teži - sprečavanju nelegalnih migracija. Pri-

likom donošenja ove odluke mora se voditi računa o individualnim okolnostima svakog slučaja ponaosob, kao i potrebi da se razlozi za produženje mere periodično preispituju.

2) Posebna zaštita migranata koji se nalaze u osetljivom položaju

Tražioc azila nisu iregularni migranti, iako konkretno lice može to postati kada je njegov zahtev za azil odbijen, kao i pravo na boravak u Srbiji. Dok god su tražioci azila lišeni slobode čekajući konačnu odluku o zahtevu za azil, što bi trebalo da bude samo krajnja mera, oni bi trebalo da imaju širok spektar garancija, koje je u skladu sa međunarodnim i domaćim standardima.

Takođe, veoma je važno voditi računa o određenim ranjivim kategorijama migranata, pre svih o ženama i maloletnicima, a naročito o maloletnicima bez pratnje, migrantima sa invaliditetom, LGBTI migrantima i bolesnim migrantima. Države uvek treba da imaju na umu da drže dalje od pritvora osobe koje su bile izložene torturi i traumi, odnosno rodno zasnovanom nasilju. Treba znati da lišenje slobode maloletnika nije u skladu sa međunarodnim standardima i da ovakvoj meri ne treba pribegavati, već koristiti manje intruzivne mere. Takođe, kada se žene liše slobode, uvek treba imati na umu da one moraju biti fizički odvojene od muškaraca i da moraju biti zadovoljene njihove specifične potrebe koje se mogu ticati dojenja i drugih situacija koje su tipične za žene.

3) Lišenje slobode zbog povrede migracionih propisa je administrativnog karaktera

U ovom slučaju, lišenje slobode, ukoliko je pritvor neophodan i legitiman, nije sankcija niti kazna, zbog čega mora biti praćeno odgovarajućim materijalnim uslovima, s obzirom na svoj karakter.

4) Odgovarajući uslovi lišenja slobode

Uslovi lišenja slobode u ovom slučaju moraju biti takvi da pružaju veoma ograničene restrikcije i različite aktivnosti. Tako migrant treba da ima prilike da ostane u kontaktu sa spoljnim svetom, a to podrazumeva telefonske pozive i primanje poseta, dok ograničenje njegovog kretanja treba da bude svedeno na minimum.

7.4.2. RADNICI U PRITVORSKIM JEDINICAMA

Radnici u pritvorskim jedinicama treba da zadovolje sledeće standarde:

1) Odgovarajuće kvalifikacije

Imajući u vidu da pritvorsko osoblje obavlja važnu javnu uslugu, njihov izbor, trening i uslovi rada moraju im omogućiti postojanje visokih standarda brige za pritvorenike. Ne samo da



moraju imati adekvatne kvalifikacije, već moraju biti obučeni da pruže adekvatnu pomoć i podršku. Ova podrška podrazumeva i obuku iz oblasti multikulturalnog dijaloga, koja će im omogućiti da razumeju specifičnosti sredine iz koje dolaze pritvoreni migranti i da vode računa o tim specifičnostima.

2) Tretman migranata

Tretan prema migrantima uvek mora biti takav da se poštuju njihova ljudska prava i urođeno dostojanstvo. Tretman migranata mora obezbediti njegovu dobrobit i zaštitu od čuvara i drugih migranata, kada postoji rizik od njihovog zlostavljanja i nasilja. Važno je kulturno pružiti odgovarajuću hranu, kao i da postoji mesto za bogoslužjenje. Migranti treba da imaju mogućnost da ostvare kontakt sa spoljnim svetom i da odu dalje od pritvorskih jedinica. U slučaju da mora da se primeni neka restriktivna mera na pojedinca koji predstavlja pretnju po sebe ili druge, osoblje ne sme koristiti represivne mere koje mogu voditi ka torturi ili drugim oblicima zlostavljanja, koja se može sastojati u vezivanju, upotrebi lisica, lišavanju sna, hrane i sl.

3) Kućna pravila

Da bi se izbegli problemi neophodno je da postoje jasna kućna pravila u ustanovama zatvorenog tipa, a kopije kućnih pravila treba da budu vidno obeležene i dostupne na jeziku koji migrant razume. Pravila o kućnom redu treba da budu dovoljno informativna i da obrade širok spektar pitanja, prava i dužnosti koji su neophodni za svakodnevni život. Pravilnik o kućnom redu treba da sadrži i disciplinarne mere i pravo migranta da bude saslušan u slučaju učinjene povrede, kao i da ima pravo na žalbu protiv donete odluke.

7.4.3. ZDRAVSTVENI RADNICI

U svakodnevnom radu zdravstveni radnici se moraju pridržavati sledećih standarda:

1) Pristup zdravstvenim službama

Svako lice koje je lišeno slobode ima pravo da odmah bude zdravstveno pregledano od kvalifikovanog medicinskog radnika.²⁶⁴ Posebno je važno da migranti prođu kroz zdravstveni pregled, a naročito zbog prenosivih bolesti, uključujući i tuberkulozu. Ovo pravo podrazumeva i pravo pregleda lekara po izboru migranta, ali tada oni sami mogu snositi troškove pregleda. U slučaju pritvora migranta, medicinsko ispitivanje mora biti besplatno. Zdravstveni radnik mora biti dostupan svakodnevno u svim centrima u kojima se nalaze migranti lišeni slobode. Zdravstveni radnici imaju obavezu da pregledaju migrante, da im omoguće lekove, vode njihovu

²⁶⁴ Isto, p. 82.

zdravstvenu dokumentaciju i nadgledaju opšte higijenske uslove. Kad god medicinsko osoblje ne poznaje jezik migranta, niti je moguće njihovo sporazumevanje na nekom drugom jeziku, mora biti obezbeđena pomoć prevodioca.

2) Kvalifikacije i profesionalizam

Medicinsko osoblje angažovano u očuvanju zdravlja migranata lišenih slobode mora biti dovoljno kvalifikovano za ovaj posao, koji mora obavljati krajnje profesionalno. To prvenstveno znači da mora postupati prema migrantima uz očuvanje njihovog dostojanstva, a poželjno je i da medicinsko osoblje prođe interkulturalni trening kako bi lakše i brže razumelo specifičnosti pripadnika odgovarajućih etničkih zajednica i njihove životne navike.

3) Poverljivost podataka

Poverljivost zdravstvenih podataka mora biti ispoštovana na isti način kao i kod opšte populacije. To znači da medicinska dokumentacija ne sme biti dostupna osobama koje nisu medicinske struke, a pregledi treba da se obavljaju izvan očiju pritvorskog osoblja.

4) Poseban tretman osetljivih grupa

Svaki migrant predstavlja posebno osetljivu grupu jer na njegovo mentalno i fizičko stanje u velikoj meri utiče prethodno traumatično iskustvo, dok gubitak lične i kulturne sredine i neizvesna budućnost dovode do simptoma depresije, anksioznosti i posttraumatskih poremećaja. Zbog toga je veoma važno ostvariti saradnju sa spoljnim svetom, posebno sa socijalnim službama i civilnim društvom.

7.4.4. PRUŽAOCI PRAVNE POMOĆI

Kako je pravna pomoć veoma važna radi obezbeđenja informacija i osnovnih prava migranata, pružaoci pravne pomoći se u radu moraju pridržavati osnovnog standarda, a to je pristup pravnoj pomoći. Pravo na advokata ili drugog pružaoca pravne pomoći podrazumeva prvo kontakt s njima, a potom i njihovu privatnu komunikaciju, kao i pristup pravnom savetu koji se tiče boravka, lišenja slobode i deportacije. Kada migranti nisu u prilici da sami plate pravnu pomoć, ona im mora biti obezbeđena. Migranti moraju imati pravo na delotvoran pravni lek koji podrazumeva blagovremeno preispitivanje odluke o njihovom pritvaranju, koje mora biti usmeno i uz pravnu pomoć i pomoć prevodioca. Svi ostali standardi o kojima je bilo reči u glavi VI primenjuju se i na ovom mestu.



PRAVA I OBAVEZE MIGRANATA TOKOM BORAVKA U REPUBLICI SRBIJI

8.1. NACIONALNI PRAVNI OKVIR KOJI SE ODNOSI NA PRAVA I OBAVEZE MIGRANATA

Nedokumentovani migranti nemaju uređen status u pravnom sistemu Republike Srbije. Oni se ili kažnjavaju za nelegalan ulazak i boravak na teritoriji Republike Srbije, kada se na njih primenjuje Zakon o strancima, ili se njihov boravak toleriše, kada bi na njih trebalo da se primenjuje opšti režim ljudskih prava sadržan u Ustavu Republike Srbije i zakonima koji regulišu oblast postupanja od značaja za migrante. Za tražioce azila od značaja je Zakon o azilu, kojim se definiše obim uživanja njihovih prava, dok se na lica koja su dobila utočište primenjuje kako Zakon o azilu, tako i Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine.

8.1.1. PRAVO NA ADEKVATAN SMEŠTAJ

Za vreme trajanja postupka azila lice koje traži azil ima pravo da boravi u Republici Srbiji. Zakon o azilu predviđa da do donošenja konačne odluke o zahtevu za azil, licima koja traže azil obezbeđuje se smeštaj i osnovni životni uslovi u centrim za azil, koje osniva Vlada, a koji je nalaze u sastavu Komesarijata za izbeglice.²⁶⁵ Radom centra za azil rukovodi komesar, koji svojim aktom uređuje i unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mesta u centru za azil. Komesar donosi propise o uslovima smeštaja, kućnom redu i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u centru za azil. Sredstva za rad centra za azil obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije. U centru za azil se licima koja traže azil obezbeđuju, pored smeštaja, i osnovni životni uslovi: odeća, hrana, novčana pomoć.

²⁶⁵ Član 21. Zakona o azilu.

Kad lice koje traži azil 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, Kancelarija za azil će mu odobriti boravak van centra za azil.²⁶⁶ U ovoj situaciji, tražilac azila mora obavestiti Kancelariju za azil o svakoj nastaloj promeni u roku od tri dana, kako ne bi došlo do obustavljanja postupka za azil.

NOVI ZAKON » Materijalni uslovi u centrima bliže su precizirani novim Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti te se prilikom smeštaja lica vodi računa o uzrastu i polu tražioca azila, o tome da li ima položaj lica kojem su potrebne posebne procesne i prihvatne garancije, kao i o jedinstvu porodice. Pored smeštaja, hrane i odeće, garantuju se i novčana sredstva za lične potrebe čija je visina jednaka visini sredstava koju ostvaruju odrasli korisnici prava u socijalnoj zaštiti bez prihoda, smešteni u ustanovu socijalne zaštite. Ovi materijalni uslovi prihvata mogu biti umanjeni ili ukinuti ako tražilac azila ima sopstvena sredstva, ako zloupotrebom dodeljene pomoći ostvari korist ili ako počne da ostvaruje prihode na osnovu rada koji su dovoljni da pokriju materijalne uslove prihvata, i to odlukom Komesarijata. «

Tokom velike migrantske krize Vlada je donela zaključke o osnivanju prihvatnih centara, a na osnovu člana 43. stav 3. Zakona o Vladi.²⁶⁷ Vlada se u tim zaključcima ne poziva na odredbe Zakona o azilu i Zakona o upravljanju migracijama, te se može zaključiti da je u pitanju *ad hoc* rešenje u rešavanju migracionih pitanja. Tako je za nedokumentovane migrante obezbeđen smeštaj u prihvatnim centrima, za koje je zadužen Komesarijat za izbeglice i migracije.

8.1.2. PRAVO NA OBRAZOVANJE

Zakon o azilu propisuje da lice koje traži azil ima pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje.²⁶⁸ Komesarijat je u obavezi da saraduje sa obrazovnim ustanovama radi obavljanja poslova iz svog delokruga.²⁶⁹

Kod maloletnih nedokumentovanih migranata takođe postoji obaveza obezbeđenja pristupa obrazovanju na osnovu obrazovnih zakona koji se primenjuju na svu decu, zavisno od njegovog uzrasta.²⁷⁰ Tako Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja garantuje da svako lice

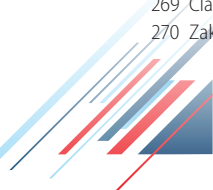
²⁶⁶ Član 39. stav 4. Zakona o azilu.

²⁶⁷ Videti Zaključak 05 br. 464-7137/2015 od 27. juna 2015. godine; Zaključak 05 br. 464-10040/2015-1 od 19. avgusta 2015. godine; Zaključak 05 br. 019-230/2016-1 od 14. januara 2016. godine; Zaključak 05 br. 464-4036/2016 od 24. maja 2016. godine; Zaključak 05 br. 019-9572/2016 od 11. oktobra 2016. godine; Zaključak 05 br. 464-472/2017-2 od 24. januara 2017. godine.

²⁶⁸ Član 41. stav 1. Zakona o azilu.

²⁶⁹ Član 11. Zakona o upravljanju migracijama.

²⁷⁰ Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Službeni glasnik RS, br. 88/2017.



ima pravo na obrazovanje i vaspitanje, odnosno strani državljanin ima pravo na obrazovanje i vaspitanje pod istim uslovima i na način propisan za državljane Republike Srbije.²⁷¹

NOVI ZAKON » Novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti precizira da se pristup obrazovanju maloletnom tražiocu azila obezbeđuje odmah, a najkasnije u roku od tri meseca od dana kada je podneo zahtev za azil.²⁷² **«**

8.1.3. PRAVO NA ZDRAVLJE

Na osnovu Zakona o azilu, tražilac azila ima jednaka prava na zdravstvenu zaštitu, u skladu sa propisima kojima je uređena zdravstvena zaštita stranaca.²⁷³ Zakon o zdravstvenoj zaštiti propisuje da strani državljani imaju pravo na zdravstvenu zaštitu.²⁷⁴ Takođe, zakon propisuje da se zdravstvena zaštita stranaca pruža na način na koji se zdravstvena zaštita pruža građanima Republike Srbije.²⁷⁵ Zakon o azilu propisuje da se prilikom prijema u Centar za azil, sva lica koja traže azil zdravstveno pregledaju na način utvrđen propisom koji donosi ministar nadležan za zdravlje.²⁷⁶ Konačno, Zakon o upravljanju migracijama propisuje da Komesarijat saraduje sa zdravstvenim ustanovama radi ostvarenja prava na zdravstvenu zaštitu.²⁷⁷

NOVI ZAKON » Novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti izričito predviđa da u omogućavanju ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu tražioca azila odgovarajuća zdravstvena zaštita se prioriteto pruža teško obolelom tražiocu, tražiocu koji je žrtva mučenja, silovanja i drugih teških oblika psihološkog, fizičkog ili seksualnog nasilja, kao i tražiocu sa mentalnim smetnjama.²⁷⁸ Takođe, u omogućavanju ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu tražioca, odgovarajuća zdravstvena zaštita se prioriteto pruža teško obolelom tražiocu, tražiocu koji je žrtva mučenja, silovanja i drugih teških oblika psihološkog, fizičkog ili seksualnog nasilja, kao i tražiocu sa mentalnim smetnjama. **«**

271 Član 3. Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.

272 Član 55. novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

273 Član 40. Zakona o azilu.

274 Član 238. stav 1. Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. br. 109/2005, 72/2009-dr. zakon, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012 i 45/2013-dr. zakon.

275 Član 239. Zakona o zdravstvenoj zaštiti.

276 Član 39. stav 2. Zakona o azilu.

277 Član 11. stav 1. Zakona o upravljanju migracijama.

278 Član 54. novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

8.1.4. PRAVO NA SOCIJALNU ZAŠTITU

Zakon o azilu propisuje da tražioci azila imaju pravo na socijalnu pomoć.²⁷⁹ Zakon o socijalnoj zaštiti propisuje da svaki pojedinac i porodica kojima je neophodna društvena pomoć i podrška radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljenje osnovnih životnih potreba imaju pravo na socijalnu zaštitu.²⁸⁰ Kao korisnici socijalne zaštite pojavljuju se državljani Republike Srbije, dok strani državljani to mogu biti u skladu sa zakonom i međunarodnim ugovorima.²⁸¹ Propise o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil, donosi ministar nadležan za socijalnu politiku. Komesarijat je u obavezi da saraduje sa ustanovama socijalne zaštite za potrebe obaljanja poslova iz svog delokruga.²⁸²

Zakon o socijalnoj zaštiti posebno propisuje da maloletno lice i punoletno lice do navršениh 26 godina života jesu korisnici socijalne zaštite, kada su im, usled porodičnih i drugih životnih okolnosti, ugroženi zdravlje, bezbednost i razvoj, odnosno ako je izvesno da bez podrške sistema socijalne zaštite ne može da dostigne optimalni nivo razvoja.²⁸³

NOVI ZAKON » Novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti izričito predviđa da tražilac azila ima pravo na socijalnu pomoć ako nije smešten u smeštajnim kapacitetima Komesarijata, ustanovama socijalne zaštite, kod drugog pružaoca usluge smeštaja ili u drugoj porodici.²⁸⁴ «

8.1.5. OSTALA PRAVA

Pored gore navadenih prava, postoje i pojedina prava koja se nalaze u Zakonu o azilu. Tako se među ovim pravima nalazi pravo lica koje traži azil da bude informisano o svojim pravima i obavezama tokom celog postupka azila i pravo korišćenja besplatne pravne pomoći i zastupanja od UNHCR-a i nevladinih organizacija čiji su ciljevi i delovanje usmereni na pružanje pravne pomoći izbeglicama.²⁸⁵ Takođe, tražilac azila ima pravo da mu nakon registracije Kancelarija za azil izda ličnu kartu koja služi kao identifikacioni dokument i kao dozvola boravka u Republici Srbiji.²⁸⁶ Ona se izdaje i članu porodice koji je sa licem koje traži azil.

NOVI ZAKON » Ova lista prava je proširena i dodatno precizirana novim Zakonom azilu i privremenoj zaštiti. U pitanju su sledeća prava: sloboda kretanja; informisanje i pravna pomoć, sloboda veroispovesti; pristup tržištu rada i pravo na lične isprave. Sloboda kretanja podrazumeva da, po

²⁷⁹ Član 41. Zakona o azilu.

²⁸⁰ Član 4. Zakona o socijalnoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 24/2011.

²⁸¹ Član 6. Zakona o socijalnoj zaštiti.

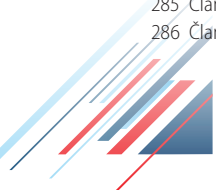
²⁸² Član 11. Zakona o upravljanju migracijama.

²⁸³ Član 41. stav 2. Zakona o socijalnoj zaštiti.

²⁸⁴ Član 53. novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

²⁸⁵ Član 10. Zakona o azilu.

²⁸⁶ Član 60. Zakona o azilu.



prijemu u centar za azil, tražilac azila stiče pravo boravka na teritoriji Republike Srbije i može se slobodno kretati na teritoriji, osim ako postoje razlozi za ograničenje njegovog kretanja.²⁸⁷ Zakon izričito navodi da tražilac azila ima pravo da bude informisan o svojim pravima i obavezama tokom celog postupka azila. Takođe, tražilac azila ima pravo da bude informisan o svojim pravima i obavezama koji se odnose na materijalne uslove prihvata najkasnije u roku od 15 dana od dana kada je podneo zahtev za azil.²⁸⁸ Takođe, on ima pravo da bude informisan o organizacijama civilnog društva koje pružaju pomoć i informacije tražiocima. Posebno je značajno da zakon garantuje licu koje je izrazilo nameru da traži azil, kao i tražiocu azila, da mogu koristiti besplatnu pravnu pomoć i zastupanje pred nadležnim organima od udruženja čiji su ciljevi i delovanja usmereni na pružanje pravne pomoći tražiocima i licima kojima je odobreno pravo na azil, kao i besplatnu pravnu pomoć UNHCR-a. Novim zakonom izričito se garantuje i pravo tražioca azila na pristup tržištu rada, u skladu sa propisima koji uređuju oblast zapošljavanja stranaca.²⁸⁹ Konačno, što se isprava tiče, novi Zakon predviđa da će u roku od tri dana od kada je tražilac azila podneo zahtev za azil, Kancelarija za azil na propisanom obrascu izdati ličnu kartu koja mu do okončanja postupka služi kao identifikacioni dokument i kao dozvola za boravak u Republici Srbiji.²⁹⁰ Lična karta se izdaje i članu porodice koji je sa tražiocem, a koji je podneo zahtev za azil. Ona se izdaje licu starijem od 16 godina, a na zahtev roditelja može se izdati i licu starijem od 10 godina. «

8.2. PRAKSA U REPUBLICI SRBIJI U ODNOSU NA PRAVA I OBAVEZE MIGRANATA

U Republici Srbiji tražioci azila se po pravilu smeštaju u centre za azil, dok se nedokumentovani migranti smeštaju u prihvatne centre. Uslovi u ovim centrima variraju, od smeštajnih kapaciteta i životna uslova, do dostupnih usluga, imajući u vidu da u nekima od njih ima više aktera koji pružaju određene usluge, od kojih zavisi i uživanje njihovih prava. Ovi akteri nisu uvek u prilici da saraduju i usklađuju svoje mandate, zbog čega je potrebno da se povećaju multisektorska koordinacija i saradnja. Kao posledica ovoga, razvijaju se standardne operativne procedure za posebno osetljive grupe migranata, koje imaju za cilj da uspostave zajedničko razumevanje svih aktera uključenih u njihovu zaštitu o rizicima sa kojima se suočavaju u okolnostima vanrednih situacija i da obezbede da u svakoj situaciji koja im je potrebna oni dobiju odgovarajuću podršku. Ovaj proces se odvija uz pomoć i podršku međunarodnih i nevladinih organizacija.

287 Član 49. novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

288 Član 56. novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

289 Član 57. novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

290 Član 89. novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

8.2.1. SMEŠTAJ

8.2.1.1. Centri za azil

Izdavanje potvrde o izraženoj nameri za traženje azila predstavlja uslov da stranci budu smešteni u centrima za azil ili prihvatnim centrima, a u Republici Srbiji se ove potvrde izdaju bez adekvatnog i senzitivnog profilisanja jer policijski službenici ne procenjuju stvarnu nameru pojedinaca o tome da li žele da ostanu u Srbiji ili ne, niti za takvo profilisanje trenutno postoji uporište u pozitivnim propisima.²⁹¹ Dakle, policijski službenici prilikom prvog kontakta ne prave razliku između lica koja stvarno žele da traže međunarodnu zaštitu u Republici Srbiji i ostalih migranata. Problem je što pravni okvir ne sadrži propise koji bi migrantima koji ne žele da traže azil u Srbiji omogućili da na određeno vreme legalizuju boravak i uživaju elementarna prava kao što su pravo na smeštaj, hranu, zdravstvenu zaštitu i psihosocijalnu podršku.²⁹² Zbog toga se često dešava da se pojedincima koji istinski žele da ostanu u Srbiji izdaju potvrde sa uputom u prihvatne centre u kojima u datom momentu ima raspoloživih smeštajnih kapaciteta, a ne u centre za azil jer su oni popunjeni, što im u praksi onemogućava da pristupe postupku azila.²⁹³ Naime, u toku 2016. godine, Kancelarija za azil je sprovodila službene radnje samo u centrima za azil, te lica iz prihvatnih centara nisu imala mogućnost da podnesu zahtev za azil.²⁹⁴

Centri za azil u Srbiji su otvorenog tipa, te korisnici imaju pravo da bez dozvole napuštaju centar u toku dana (između 6 i 22 časa zimi i 6 i 23 časa leti), uz obavezu da budu prisutni tokom večernje kontrole kako bi sačuvali mesto u centru i ostali u postupku azila.²⁹⁵ Prilikom prijema u centar tražilac azila predaje potvrdu o izraženoj nameri radi evidencije u bazi podataka koju vodi Komesarijat za izbeglice i migracije, nakon čega bi uprava centra trebalo da obavi razgovor sa novim korisnicima kako bi im saopštila pravila ponašanja i kućni red.²⁹⁶ Najčešće se potvrda ne vraća korisnicima centra (osim u Centru za azil u Krnjači), što nije dobra praksa jer im je to jedini dokument kojim dokazuju zakoniti boravak na teritoriji Srbije do izrade lične karte za tražioce azila.

Uslovi u centrima variraju,²⁹⁷ a postoji pet centara:

- Centar za azil u Banji Koviljači
- Centar za azil u Bogovađi
- Centar za azil u Krnjači
- Centar za azil u Sjenici
- Centar za azil u Tutinu



291 Beogradski centar za ljudska prava, Pravo na azil u Republici Srbiji u 2016. godini, str. 21.

292 Isto, str. 20.

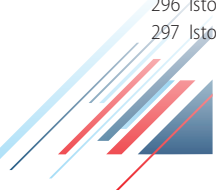
293 Isto, str. 21.

294 Isto.

295 Isto, str. 76.

296 Isto.

297 Isto, str. 75.



CENTRI ZA AZIL I PRIHVATNI CENTRI U SRBIJI



8.2.1.2. Prihvatni centri

Prihvatni centri u Srbiji prvenstveno zbrinjavaju migrante u potrebi za međunarodnom zaštitom koji najčešće ne žele da traže azil u Srbiji, ali režim boravka i status smeštenih stranaca nije jasno regulisan.²⁹⁸ Usled priliva mnogobrojnih migranata, nadležni organi su u prihvatne centre upućivali i tražioce azila, te je u njima potrebno sprovesti i službene radnje u postupku azila.²⁹⁹

Centar za urgentni prihvat, registraciju i privremeni smeštaj izbeglica i migranata u Preševu osnovan je zaključkom Vlade u junu 2015. godine, prvobitno kao ustanova otvorenog tipa, ali je od marta 2016. godine uvedeno pravilo da stranci mogu da izlaze iz centra samo u pratnji predstavnika nevladinih organizacija i to na određeni period u toku dana, zbog čega mnoge izbeglice oklevaju da odu u ovaj centar.³⁰⁰ Osim u Prihvatnom centru u Preševu, u ostalim prihvatnim centrima tokom 2016. godine nisu bili prisutni službenici MUP-a radi sprovođenja službenih radnji prema strancima, u smislu izdavanja potvrde o izraženoj nameri za traženje azila i evidentiranja, niti službenici Kancelarije za azil radi uzimanja zahteva za azil i saslušanja.³⁰¹

Standardi smeštaja u prihvatnim centrima nisu ujednačeni i stepen poštovanja prava migranata se razlikuje u svakom centru.³⁰² Uz Tranzitno-prihvatni centar u Preševu, trenutno postoje sledeći prihvatni centri:

- Prihvatni centar u Obrenovcu
- Prihvatni centar u Adaševcima
- Prihvatni centar u Principovcu
- Prihvatni centar u Subotici
- Prihvatni centar u Bujanovcu
- Prihvatni centar u Šidu
- Prihvatni centar u Dimitrovgradu
- Prihvatni centar u Vranju
- Prihvatni centar u Divljanima
- Prihvatni centar u Bosilegradu
- Prihvatni centar u Pirotu
- Prihvatni centar u Somboru



U pojedinim trenucima u Republici Srbiji nije bilo dovoljno smeštajnih kapaciteta za prijem svih migranata, zbog čega se određeni broj njih nalazio na neformalnim mestima okupljanja u veoma lošim uslovima, kao što su parkovi, napuštene zgrade i drugi objekti.³⁰³

²⁹⁸ Beogradski centar za ljudska prava, Pravo na azil u Republici Srbiji u 2016. godini, str. 96.

²⁹⁹ Isto.

³⁰⁰ Isto, str. 89.

³⁰¹ Isto, str. 88-96.

³⁰² Isto.

³⁰³ Amnesty International Report 2016/17, Amnesty International, 2017, p. 318.

8.2.2. OBRAZOVANJE

U Srbiji je otežan pristup obrazovanju za migrante i izbeglice.³⁰⁴ Većina centara u Srbiji poseduje prostorije adaptirane za decu, gde ona mogu da se igraju, razvijaju kreativnost, uče osnove matematike i jezika i pristupe internetu.³⁰⁵ U nekim centrima su im na raspolaganju profesori srpskog i engleskog jezika koji radi sa njima u okviru dečijeg kutka i pomažu im prilikom obavljanja školskih obaveza.³⁰⁶ Tokom 2017. godine, ukupno 200 dece izbeglica i migranata je upisano u lokalne škole.³⁰⁷ Najveći problem za uključivanje dece u obrazovni sistem u Srbiji predstavlja nepoznavanje srpskog jezika i manjak nastavnog osoblja u školama, mada je Ministarstvo prosvete preduzelo korake ka unapređenju situacije i naložilo školama da formiraju inkluzivne obrazovne timove.³⁰⁸ Takođe, nedostatak programa edukacije predstavlja ozbiljan problem u Prihvatnom centru u Obrenovcu jer se tamo zbrinjava veliki broj dece.³⁰⁹

8.2.3. ZDRAVSTVENA ZAŠTITA

Korisnici centara dobijaju medicinsku negu u lokalnim domovima zdravlja i bolnici, dok su mahom pomoćni objekti adaptirani za potrebe pružanja svakodnevne medicinske pomoći lekara u centrima. Prvi pregled se obavlja odmah po prijemu, radi dijagnostikovanja eventualnih raznih bolesti, a medicinsko osoblje je mahom dostupno korisnicima centara i kasnije, u slučaju potrebe za pregledom i lečenjem.³¹⁰ S obzirom na dugoročni boravak migranata u veoma lošim i nehumanim uslovima, zarazne i druge ozbiljne bolesti su veoma česte i rasprostranjene.³¹¹ Zdravstveno stanje migranata se kontinuirano prati tako što je uspostavljena redovna komunikacija između medicinskih timova više centara, mada je ona po pravilu ograničena na osoblje koje je angažovala ista organizacija.³¹² Stomatološku zaštitu pruža mobilna ekipa koja obilazi više centara, a medicinski tim konkretnog centra sastavlja spisak onih kojima je usluga potrebna.³¹³ Korisnici se najčešće javljaju zbog telesnih povreda, za koje tvrde da su ih zadobili od drugih migranata, a prijavljeni su i slučajevi nasilja u porodici i samopovređivanja, o čemu se obaveštava Komesarijat za izbeglice i migracije.³¹⁴ Ukoliko se u centru nalaze trudnice, gi-

304 „Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomaš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees to Serbia and two transit zones in Hungary”, Council of Europe, 2017, p. 13.

305 Isto, p. 15.

306 Beogradski centar za ljudska prava, Pravo na azil u Republici Srbiji u 2016. godini, str. 77.

307 Isto, p. 16.

308 Isto.

309 „Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomaš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees to Serbia and two transit zones in Hungary”, Council of Europe, 2017, p. 15.

310 Isto.

311 Amnesty International Report 2016/17, Amnesty International, 2017, p. 318.

312 Izveštaj o poseti Prihvatnom centru u Bujanovcu, Nacionalni mehanizam za prevenciju torture, 2017, str. 8.

313 Isto.

314 Isto, str. 5.

nekološki pregledi se organizuju u lokalnom domu zdravlja, dok se deca vode na pregled kod pedijatra.

8.2.4. SOCIJALNA ZAŠTITA

U pojedinim centrima su stalno prisutni službenici lokalnih centara za socijalni rad, dok u većini centara oni rade po pozivu. Komesarijat za izbeglice i migracije ih redovno obaveštava o pristiglim maloletnicima bez pratnje.³¹⁵ Ipak, i u takvim slučajevima malo je lica kojima su postavljeni staratelji,³¹⁶ ali se njihov broj povećava. Takođe, malo je prijavljenih slučajeva rodno zasnovanog nasilja ili trgovine ljudima. Prema instrukcijama Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, maloletnici bez pratnje bi trebalo da su smešteni u odvojenim objektima. Međutim, u praksi se to najčešće ne sprovodi, s obzirom na prenaseljenost prijemnih centara i neadekvatne prostorije.³¹⁷ Veliki problem u praksi predstavlja i nepostojanje mehanizama za identifikaciju uzrasta dece, te se često prema maloletnicima postupa kao da su punoletni, što vodi kršenju njihovih prava.³¹⁸ Isto tako, ne prijavljuju se slučajevi tzv. prinudnih brakova iako se dešava da na teritoriju Republike Srbije dođe maloletna migrantkinja koja je u braku sa punoletnom muškom osobom.

8.3. ULOGA RAZLIČITIH AKTERA U OBEZBEĐENJU PRAVA I OBAVEZA MIGRANATA

Komesarijat za izbeglice i migracije - ima važnu ulogu u obezbeđenju smeštaja za tražiocice azila i migrante i zadovoljenju njihovih osnovnih životnih potreba. Komesarijat mora da sarađuje sa svim obrazovnim zdravstvenim i socijalnim službama radi pružanja adekvatne pomoći i podrške tražiocima azila i migrantima, kao i sa nevladinim organizacijama. Terenski radnici pružaju neposrednu pomoć i podršku, a imaju važnu ulogu u identifikaciji posebno osetljivih grupa migranata i njihovom upućivanju na nadležne institucije.

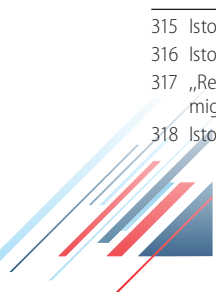
Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja - obavlja poslove državne uprave koji se odnose na socijalna pitanja, antidiskriminacionu politiku, sistem socijalne zaštite, sistem porodične zaštite i rukovodi radom Tranzitno-prihvatnog centra u Preševu.

315 Isto.

316 Isto.

317 „Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomaš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees to Serbia and two transit zones in Hungary”, Council of Europe, 2017, p. 19.

318 Isto, p. 20.



Centar za socijalni rad - dužan je da pruži pomoć i podršku tražiocima azila i migrantima, kao i da uz pomoć terenskih radnika izvrši identifikaciju maloletne dece bez pratnje i drugih ranjivih grupa dece, posebno dece sa invaliditetom, a na osnovu sprovedenog postupka procene. U okviru realizacije svog osnovnog zadatka, terenski socijalni radnik može obaviti konsultacije sa stručnjakom centra za socijalni rad – organa starateljstva, u toku 24 sata, sedam dana u nedelji, radi preduzimanja neodložnih intervencija u cilju obezbeđivanja bezbednosti, brige o zdravlju, egzistencijalnih uslova i zaštite prava i interesa maloletnog migranta bez pratnje. Terenski socijalni radnik koordinira podrškom detetu do dolaska stručnog radnika centra za socijalni rad. U okviru ovih poslova, terenski radnik može uputiti dete i porodicu na potrebne usluge koje pruža Komesarijat (urgentni smeštaj), Crveni krst (potrebe za hranom i odećom), dežurne službe zdravstvene zaštite, usluge dečijih kutaka i kutaka za majke i bebe, usluge obezbeđivanja pristupa informacionim tehnologijama i internetu, usluge informisanja i distribucije različite vrste pomoći koju pruža nevladin sektor. Terenski radnik preduzima mere zaštite, odnosno zadržavanja deteta uz pomoć policije do dolaska stručnog radnika centra za socijalni rad, ukoliko proceni da je to neophodno; obezbeđuje psihosocijalnu podršku detetu; pruža informacije deci i grupama mladih, koje su bitne za njihovu bezbednost i sigurnost.

Centar za zaštitu žrtva trgovine ljudima - obavlja poslove procene stanja, potreba, snaga i rizika žrtava trgovine ljudima, obavlja poslove identifikacije i obezbeđuje adekvatnu pomoć i podršku žrtvama trgovine ljudima, u cilju njihovog oporavka i reintegracije. Centar koordinira aktivnostima pružanja usluga socijalne zaštite žrtvama trgovine ljudima, saraduje sa centrima za socijalni rad, ustanovama za smeštaj korisnika, drugim organima, službama i organizacijama u cilju osiguranja najboljeg interesa i bezbednosti žrtava trgovine ljudima.

Obrazovne institucije - u obavezi su da saraduju sa centrima za socijalni rad, Komesarijatom i lokalnom samoupravom u cilju obezbeđenja pristupa obrazovanju za decu migrante na način na koji se ono obezbeđuje državljanima Republike Srbije.

Pružaoци pravne pomoći - imaju važnu ulogu kako u zastupanju maloletnika, tako i punoletnih migranata koji učestvuju u postupku azila, i to u svim fazama postupka. Po pravilu su to nevladine organizacije koje se bave zaštitom tražilaca azila, ali mogu biti i advokati.

Zdravstvene ustanove - pružaju zdravstvenu zaštitu i to tako što je po pravilu zdravstveni radnik prisutan u objektima za smeštaj tražilaca azila i migranata, ali i lekari u domovima zdravlja koji se nalaze na teritoriji centara za azil, odnosno prihvatnih centara.

Nevladine organizacije - uz pomoć projektnog finansiranja pružaju različite vidove pomoći i podrške migrantima i tražiocima azila, do obezbeđenja osnovnih životnih potreba u vidu nabavljanja hrane i odeće, urgentnog zbrinjavanja u pojedinim situacijama, obezbeđenja prevoza

do smeštaja, kao i organizovanja različitih slobodnih aktivnosti i radionica u centrima za azil i prihvatnim centrima.

8.4. POSEBNO OSETLJIVE GRUPE MIGRANATA

8.4.1. DECA BEZ PRATNJE I DECA U RIZIKU

Centar za socijalni rad je dužan da obezbedi starateljsku zaštitu detetu bez pratnje postavljanjem privremenog staratelja.³¹⁹ Odmah po dobijanju pisanog ili usmenog obaveštenja od terenskog socijalnog radnika, MUP-a, Komesarijata za izbeglice i migracije, nevladine organizacije o detetu bez pratnje, njemu se mora postaviti privremeni staratelj i obezbediti 1) smeštaj; 2) briga o zdravlju; 3) zadovoljenje egzistencijalnih potreba (ishrana, odeća, obuća, održavanje lične higijene) i 4) zaštitu prava i interesa (zastupanje).

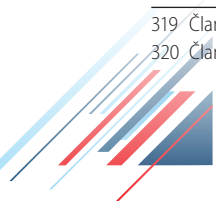
Obim i sadržaj ovlašćenja privremenog staratelja definiše se na osnovu izvršene prijemne procene. Privremenog staratelja postavlja centar za socijalni rad na čijoj teritoriji je nastao povod za vođenje postupka, odnosno na čijoj teritoriji mesne nadležnosti je dete nađeno. Promena mesne nadležnosti nastupa nakon smeštaja deteta, ukoliko se sedište ustanove u kojoj je dete smešteno razlikuje, ili ukoliko se hraniteljska porodica nalazi van teritorije mesne nadležnosti organa starateljstva koji je postavio privremenog staratelja. U tom slučaju, mesno nadležan je centar za socijalni rad na čijoj teritoriji mesne nadležnosti se nalazi ustanova gde je dete smešteno, ili hraniteljska porodica. Promena mesne nadležnosti nastupa i u slučaju premeštaja deteta iz ustanove ili hraniteljske porodice u centar za azil. Premeštaj organizuje ustanova u kojoj je dete smešteno, a dete se premešta u pratnji staratelja i prevodioca. Centar za socijalni rad, na čijoj teritoriji mesne nadležnosti se nalazi centar za azil, postaviće maloletnom licu odmah nakon smeštaja novog privremenog staratelja, radi privremene zaštite ličnosti, prava i interesa deteta.

Centar za socijalni rad je dužan da donese rešenje o smeštaju maloletnog imigranta u ustanovu socijalne zaštite.³²⁰ Prevoz od mesta gde je maloletni migrant bez pratnje nađen do mesta smeštaja obavlja se u saradnji sa MUP-om i Komesarijatom za izbeglice i migracije, a u pratnji postavljenog privremenog staratelja. Ustanova socijalne zaštite za smeštaj maloletnika bez pratnje obezbeđuje i:

- brigu o zdravlju u skladu sa posebnim propisima o zdravstvenoj zaštiti

³¹⁹ Član 132. stav 2. tačka 4. Porodičnog zakona, Službeni glasnik RS, br.18/2005, 72/2011 – dr. zakon, 6/2015.

³²⁰ Član 41. stav 2. tačka 8. Zakona o socijalnoj zaštiti.



- egzistencijalne uslove (stanovanje, adekvatnu ishranu u skladu sa nacionalnim i religijskim poreklom maloletnog imigranta, održavanje lične higijene, odeću, obuću itd.)
- organizaciju slobodnog vremena
- vaspitanje
- zadovoljenje obrazovnih potreba, u skladu sa posebnim programima koje je u obavezi da izradi Ministarstvo prosvete, ukoliko maloletni migrant-izbeglica u ustanovi ili na hraniteljstvu ostaje duži period

Organ starateljstva obavlja sledeće poslove radi zaštite interesa maloletnih migranata u riziku:

- Vršiti procenu rizika po ostvarivanje najboljih interesa deteta
 - Donosi odluke o najboljim interesima deteta
 - Planira ostvarivanje najboljih interesa deteta
 - Organizuje tim za konkretno dete na terenu i koordinira radom tima
 - Prati implementaciju plana i obezbeđuje podršku detetu
 - Postavlja privremenog staratelja deteta i staratelja po potrebi
 - Obezbeđuje aranžman privremene ili dugotrajnije zaštite deteta u saradnji sa NVO, Komesarijatom za izbeglice i institucijama sistema
 - Određuje pravnog zastupnika deteta ako je potrebno
 - Vodi lični dosije deteta
 - Realizuje neodložnu intervenciju
-

8.4.2. ŽRTVE TRGOVINE LJUDIMA

Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja donelo je uputstvo za postupanje u slučaju da je lice žrtva trgovine ljudima.³²¹ U slučaju da terenski radnik ili drugi pružaoci usluga posumnjaju da se radi o žrtvi trgovine ljudima, dužni su da odmah obaveste Centar za zaštitu trgovine ljudima, ustanovu u sistemu socijalne zaštite čija je osnovna delatnost usmerena ka sveobuhvatnoj zaštiti žrtava trgovine ljudima.

Stručni radnik koji prijavljuje slučaj proceniće potrebu za hitnim izlaskom radnika Centra za zaštitu trgovine ljudima i dužan je da preduzme mere radi osiguranja bezbednosti u situacijama koje ugrožavaju život i zdravlje korisnika za kojeg se sumnja da je žrtva trgovine ljudima. Nakon prijave, Centar će u skladu sa svojim ovlašćenjima, a u okviru stručnog postupka radi identifikacije žrtava trgovine ljudima preduzeti koordinaciju u cilju zaštite prava i interesa korisnika. Kada

³²¹ Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Uputstvo centrima za socijalni rad, ustanovama socijalne zaštite za smeštaj korisnika i drugim pružaocima usluga za primenu pokazatelja za preliminarnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima i postupanje u slučaju sumnje da je korisnik žrtva trgovine ljudima, 26. jul 2017.

se kao žrtva pojavljuju deca, procesom koordinira nadležni centar za socijalni rad kao organ starateljstva, u saradnji sa Centrom.

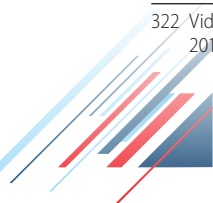
Služba Centra identifikuje žrtve trgovine ljudima, procenjuje rizik, snagu, stanje, potrebe žrtava i drugih osoba iz njihovog okruženja, izrađuje individualne planove usluga zaštite, upućuje korisnika centru za socijalni rad, ustanovi za smetaj korisnika ili drugoj ustanovi radi realizacije mera zaštite i pružanja usluga, prati realizaciju planiranih mera aktivnosti, koordinira procesom zaštite žrtava trgovine ljudima, saraduje sa nadležnim organima, organizacijama i drugim službama radi zaštite žrtava, koordinira aktivnosti u vezi sa pripremom žrtve za učešće u sudskim postupcima, prikuplja informacije o raspoloživim programima zaštite žrtava, raspoloživim uslugama u cilju pružanja pomoći i podrške žrtvama trgovine ljudima, vodi evidenciju i dokumentaciju i baze podataka o identifikovanim žrtvama.

8.4.3. ŽRTVE RODNO ZASNOVANOG NASILJA

U slučaju da terenski radnik identifikuje žrtvu rodno zasnovanog nasilja, trebalo bi odmah da joj pruži lekarski pregled ili pomoć psihologa. Ukoliko je osoba povređena treba joj pružiti hitnu medicinsku intervenciju i zaštitu seksualnog i reproduktivnog zdravlja koje se odnose na lečenje povreda, kliničko zbrinjavanje žrtava silovanja, sprečavanje neželjene trudnoće, usluge posle izvršenog pobačaja, prevenciju i lečenje prenosivih infekcija i HIV-a. Pored toga, žrtvi treba pružiti i psihološku prvu pomoć i specijalne mere zaštite koje se odnose na postupke o kojima se dogovara na licu mesta, a prilagođavaju se svakom slučaju, zavisno od potreba, kako bi se osoba udaljila od pretnji i rizika. Te mere mogu podrazumevati: alternativni prevoz, ubrzane procedure, izmeštanje žrtve iz grupe s kojom putuje/boravi, smeštanje osobe u poseban smeštaj pod nadzorom (smeštaj u tranzitnim centrima, bezbedan smeštaj u medicinskim prostorijama), podršku traženju azila i sl.³²² Uz pristanak žrtve, nju bi trebalo uputiti na odgovarajuće usluge za podršku, kao i na pravno zastupanje. Upućivanje se obavlja uz pomoć šifrovanog međugagencijskog formulara za žrtve rodno zasnovanog nasilja.

Ukoliko se slučaj prijavi policiji, ona će uputiti na pravosuđe samo onda kada je žrtva na to dala pristanak koji je zasnovan na informacijama i tada joj treba obezbediti pravnu pomoć. Žrtva i njen pratilac (pravnik) prijaviće da žele da obave poverljiv razgovor na glavnom policijskom šalteru u prihvatnom centru ili drugom smeštaju, a policijski službenik će uputiti žrtvu u privatnu prostoriju kako bi se obavio razgovor. Policijski službenik uzeće izjavu i pribaviće informacije koje su relevantne za istragu navodnog krivičnog dela, kao i dokaze od zdravstvenih radnika, zajedno sa izveštajem o obavljenom pregledu i analizom. Policijski službenik izradiće i izveštaj o prijemu krivične prijave i proslediće informacije javnom tužiocu. Sve troškove veštačenja i

322 Videti Nacrt Nacionalnih standarda operativne procedure za rodno zasnovano nasilje u kriznim situacijama, Beograd, jul 2016.



pregleda snosi Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Policija obavlja istragu i, po potrebi, može da uhapsi navodnog napadača i podnese krivičnu prijavu sudu, nakon čega se može voditi i sudski postupak i izreći krivična sankcija nasilniku.

8.5. STANDARDI PRUŽANJA USLUGA MIGRANTIMA

8.5.1. STANDARDI PRUŽANJA USLUGA SOCIJALNE ZAŠTITE

Standardi pružanja usluga socijalne zaštite u Republici Srbiji određeni su Pravilnikom o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite.³²³ Ti standardi se primenjuju na sve korisnike usluga socijalne zaštite. Ipak, zaštita migranata se dugo smatrala kao da je izvan regularne šeme za zaštitu i zato je važno naglasiti da se ovi standardi primenjuju na sve migrante, uključujući i tražioce azila i neregularne migrante.

U pitanju su sledeći standardi:

- 1) **Prijem korisnika** - Na osnovu neposrednog razgovora procenjuju se lične okolnosti korisnika, a posebno podobnost korisnika za korišćenje usluge i kapacitet pružaoca da zadovolji njegove potrebe, kao i prioritet za prijem.
- 2) **Procena potreba** - Procena potreba, snaga, rizika, sposobnosti i interesovanja korisnika i drugih lica značajnih za korisnika, kao i procena kapaciteta pružaoca usluge obavlja se nakon prijema korisnika i periodično tokom pružanja usluge u rokovima utvrđenim individualnim planom usluge, odnosno posebnim standardom za određenu uslugu. Procenu vrši stručni radnik uz učešće korisnika, po potrebi i zakonskog zastupnika ili drugog lica značajnog za korisnika. Tokom procene pruža se usluga, odnosno realizuju se aktivnosti u skladu sa utvrđenim prioritetnim potrebama korisnika. Procena uzima u obzir kulturološke i lične posebnosti korisnika: geografsko i nacionalno poreklo, maternji jezik, versko opredeljenje, uzrast, rod, seksualnu orijentaciju i dr.
- 3) **Određivanje stepena podrške** - U odnosu na rezultate procene, stepen podrške korisniku određuje se prema celokupnom individualnom funkcionisanju korisnika i vrsti potrebne pomoći u odnosu na: sposobnost neposredne brige o sebi i učestvovanje u aktivnostima života u zajednici.
- 4) **Individualni plan usluge** - Na osnovu identifikovanih potreba, sposobnosti i rizika, za svakog korisnika sačinjava se individualni plan usluge koji obavezno sadrži: ciljeve koji se

323 Službeni glasnik RS, br. 42/2013.

žele postići pružanjem usluge; očekivane ishode; konkretizovane aktivnosti koje će se preduzimati, uključujući i aktivnosti u procesu prilagođavanja; vremenski okvir u kojem se realizuje individualni plan usluge; rok za ponovni pregled individualnog plana usluge; imena lica odgovornih za realizaciju individualnog plana usluge. U izradi individualnog plana usluge učestvuje stručni radnik, korisnik ili njegov zakonski zastupnik, zaduženi zaposleni, a po potrebi i drugi stručnjaci u organizaciji i zajednici.

- 5) **Ponovni pregled** - Obavlja se u skladu sa rokovima navedenim u individualnom planu usluge, procenjenim intenzitetom podrške, definisanim ciljevima i ishodima, i omogućava prilagođavanje aktivnosti potrebama i ciljevima korisnika i ostvarenim efektima usluge. Pregled se obavlja najmanje jednom u šest meseci za decu i mlade, kao i jednom u dvanaest meseci za odrasle i starije korisnike. U ponovnom pregledu učestvuju stručni radnik, korisnik, odnosno njegov zakonski zastupnik i zaduženi zaposleni, a po potrebi i drugi stručnjaci pružaoca usluge i stručnjaci iz zajednice.
- 6) **Restriktivni postupci i mere** - Ovakvi postupci i mere prema korisnicima koji svojim ponašanjem dovode u opasnost sebe, druge korisnike, osoblje, posetioce ili imovinu primenjuju se isključivo na osnovu planiranih, praćenih, nadgledanih i vremenski ograničenih intervencija. Za ograničavanje kretanja, izolaciju ili kontrolu ponašanja korisnika pružalac usluge propisuje procedure, određuje lice odgovorno za odobravanje restriktivnih postupaka i mera i vodi evidenciju o njihovoj primeni, u skladu sa posebnim propisom.
- 7) **Interna evaluacija** - Pružalac usluge najmanje jednom godišnje sprovodi internu evaluaciju kvaliteta pruženih usluga, koja uključuje ispitivanje zadovoljstva korisnika, odnosno njihovih zastupnika. Ovaj izveštaj se podnosi osnivaču usluge, zavodima za socijalnu zaštitu i dostupan je stručnoj javnosti.
- 8) **Razvoj osoblja** - Pružalac usluge obezbeđuje odgovarajuću stručnu podršku (npr. konsultacije, mentorstvo, superviziju po odgovarajućem modelu i dr.) svim licima angažovanim na pružanju usluge, prema svom planu stručnog usavršavanja donetim u skladu sa zakonom kojim je uređena socijalna zaštita.
- 9) **Dostupnost programa i usluga u zajednici** - Pružalac usluge obezbeđuje programske aktivnosti koje su posebno prilagođene mogućnostima i interesovanjima korisnika. Ako se određene aktivnosti u okviru usluge koju pruža pružalac ne mogu realizovati korišćenjem sopstvenih resursa, on ih obezbeđuje u zajednici, od drugih organizacija ili angažovanjem stručnjaka različitih profila, u skladu sa identifikovanim potrebama korisnika i njihovim individualnim planovima.



8.5.2. STANDARDI PRUŽANJA USLUGA ZA MIGRANTE

Pored standarda pružanja usluga socijalne zaštite, a imajući u vidu specifičnost migrantske populacije, treba voditi računa i o sledećim standardima:

- 1) **Poštovanje ljudskih prava migranata** - Ljudska prava priznaju se svim licima koja se nalaze pod jurisdikcijom države, uključujući i tražiocima azila i nedokumentovane migrante. Zato je važno da se u svakoj fazi postupanja sa njima vodi računa o zaštiti njihovog dostojanstva i poštovanju njihovih ljudskih prava.
- 2) **Princip nediskriminacije i nepristrasnost u postupanju** - Jednakost svih pred zakonom i zabrana diskriminacije predstavljaju osnovni postulat ljudskih prava koji zahteva da pružanje zaštite tražiocima azila i nedokumentovanim migrantima bude na istom nivou kao i ono koje se obezbeđuje državljanima, osim ukoliko diskriminatorna mera nije dozvoljena jer teži legitimnom cilju i jer su mere proporcionalne ostvarenju tog cilja. Da bi se pružila adekvatna zaštita, potrebno je da radnici u nadležnim službama postupaju bez predrubeđenja prema određenim grupama migranata, odnosno bez stereotipa i predrasuda koje mogu umanjiti ili onemogućiti zaštitu u pojedinim situacijama.
- 3) **Brz i adekvatan odgovor na posebne potrebe** - Više nego kod drugih korisnika usluga, kod migranta će biti potrebno brzo reagovanje i pružanje adekvatnog odgovora na zadovoljenje njihovih potreba i pružanje zaštite.
- 4) **Bezbednost** - Tokom celog postupka prijema i pružanja zaštite migrantima treba voditi računa da je obezbeđenje njihove bezbednosti primarno i da ono podrazumeva smeštaj u objektima koji mogu da zadovolje osnovne životne potrebe i koji ispunjavaju odgovarajuće uslove za život. Pod bezbednošću se podrazumeva i odvajanje dece, posebno dece bez pratnje od odraslih korisnika, kao i odvajanje lica izloženih nasilju od nasilnika i preduzimanje drugih mera.
- 5) **Poverljivost i zaštita podataka** - Tokom celokupnog boravka u određenoj ustanovi u kojoj se pružaju pomoć i podrška migrantu, svi lični podaci koji se odnose na lične okolnosti migranta, razloge za njegovo napuštanje zemlje porekla, njegove bolesti i sl. tretiraju se kao podaci koji su zaštićeni i koji su poverljivi.
- 6) **Informacije i pomoć** - Tokom boravka u određenom smeštaju, tražioci azila i nedokumentovani migranti moraju imati informacije koje su im neophodne da bi razumeli svoj status, perspektive za podnošenje zahteva za azil, informacije o dostupnim uslugama i sl., kao i pravo na pravnu pomoć u svim postupcima koji se vode protiv njih, ili radi ostvarenja njihovih prava.

TRAJNIJA REŠENJA ZA MIGRANTE

9.1. NACIONALNI PRAVNI OKVIR

Zakon o azilu definiše uslove pod kojim pravo na utočište može prestati, čime se kao dva glavna oblika trajnog rešenja nameću povratak u zemlju porekla i integracija, u skladu sa Konvencijom o statusu izbeglica. Tako, pravo na utočište može prestati u sledećim situacijama: 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.³²⁴

9.1.1. INTEGRACIJA

Zakon o strancima predviđa mogućnost odobrenja stalnog nastanjenja strancu koji boravi neprekidno u Republici Srbiji duže od pet godina na osnovu odobrenja za privremeni boravak.³²⁵ Zakon predviđa i da se izuzetno stalno nastanjenje može odobriti i drugom strancu koji ima odobren privremeni boravak, kada to nalažu razlozi humanosti. Zakon izričito predviđa da je stranac kome je odobreno stalno nastanjenje izjednačen u pravima i obavezama sa državljanima Republike Srbije, osim u pogledu onih prava i obaveza od kojih je, na osnovu Ustava i zakona, izuzet.

Zakon o azilu u članu 46. propisuje da će Republika Srbija, u okviru svojih mogućnosti, „obezbediti uslove za uključivanje izbeglica u društveni, kulturni i privredni život, kao i da će omogućiti naturalizaciju izbeglica“. Međutim, zakonom nije definisana sama priroda integrativnog procesa, već je u glavi VI, kojom se reguliše ostvarivanje prava i obaveza lica koja traže azil,

³²⁴ Član 54. Zakona o azilu.

³²⁵ Član 37. stav 1. tačka 1. Zakona o strancima.

izbegla i lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita, regulisan određeni set prava na osnovu kojeg je moguće odrediti pravac i nivo integracije lica.

Zakon o azilu predviđa mogućnost dobijanja tri oblika zaštite.

9.1.1.1. Izbeglička zaštita

Stranac kome je priznata izbeglička zaštita ima *prava na*:

- zdravstvenu zaštitu u skladu sa propisima kojima je uređena zdravstvena zaštita stranaca³²⁶
- besplatno osnovno i srednje obrazovanje
- socijalnu pomoć u skladu sa posebnim propisom³²⁷

Imaju jednaka prava kao državljani Republike Srbije u pogledu:³²⁸

- prava na zaštitu intelektualne svojine
- slobodnog pristupa sudovima
- pravne pomoći
- oslobođenja od plaćanja sudskih i drugih troškova pred državnim organima
- prava na slobodu veroispovesti

Imaju jednaka prava kao stalno nastanjeni stranci u pogledu:³²⁹

- prava na rad i prava na osnovu rada
- preduzetništva
- prava na stalno nastanjenje i slobodu kretanja
- prava na pokretnu i nepokretnu imovinu
- prava na udruživanje
- prava na smeštaj, koje se obezbeđuje prema mogućnostima Republike Srbije, a najduže jednu godinu od konačnog rešenja kojim mu je priznat status (pod smeštajem se podrazumeva davanje određenog stambenog prostora na korišćenje ili davanje novčane pomoći potrebne za stambeno zbrinjavanje).³³⁰

Nakon tri godine boravka u Republici Srbiji od priznavanja prava na utočište, izbeglica će biti oslobođen eventualnih mera reciprociteta u pogledu prava koja mu na osnovu zakona pripadaju.³³¹ Izbeglica ima pravo i na spajanje porodice, kada će se članu njegove porodice koji se

326 Član 40. Zakona o strancima.

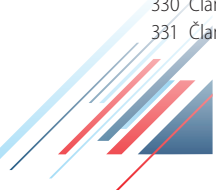
327 Član 41. Zakona o strancima.

328 Član 42. Zakona o azilu.

329 Član 43. Zakona o azilu.

330 Član 44. Zakona o azilu.

331 Član 45. Zakona o azilu.



nalazi van teritorije Republike Srbije priznati pravo na utočište, osim ukoliko ne postoje zakonom propisani razlozi za uskraćivanje tog statusa.³³² Pitanje spajanja porodice je regulisano kako Zakonom o azilu, tako i Zakonom o strancima, koji se primenjuje u pogledu uslova pod kojima može doći do spajanja porodica jer oni nisu predviđeni Zakonom o azilu.³³³ Zahtev za izdavanje odobrenja za privremeni boravak radi spajanja porodice podnosi stranac – član uže porodice državljanina Republike Srbije ili stranca kome je odobren stalni ili privremeni boravak.³³⁴

Što se sticanja srpskog državljanstva tiče, jedan od zahteva jeste da podnosioci zahteva imaju registrovano stalno nastanjenje na teritoriji Republike Srbije u periodu od tri godine.³³⁵ Boravak osoba kojima je odobreno utočište u Srbiji ne smatra se stalnim već privremenim, pa je prema tome, praktično nemoguće da oni ispune zakonski preduslov definisan u Zakonu o državljanstvu i steknu državljanstvo Republike Srbije.³³⁶ Drugim rečima, da bi osoba podnela zahtev za prijem u državljanstvo Srbije, stranac mora imati stalni boravak i mora ga registrovati na teritoriji države najmanje tri godine pre podnošenja zahteva.³³⁷ Zakon o strancima definiše potrebne uslove za odobrenje stalnog nastanjenja.³³⁸ Zakona o strancima predviđa da se stalno nastanjenje može odobriti strancu koji je, na dan podnošenja zahteva za stalno nastanjenje u Republici Srbiji, do datuma podnošenja tog zahteva neprekidno u njoj boravio više od pet godina u skladu sa dozvolom za privremeni boravak.³³⁹ Zakona o strancima ne predviđa pravo privremenog boravka za izbeglice, pa prema tome, oni nikada ne mogu steći pravo na stalno nastanjenje.

NOVI ZAKON » Prema odredbi člana 68. novog Zakona o strancima, stalno nastanjenje može biti odobreno strancu kojem je odobren privremeni boravak, ukoliko je to potrebno iz razloga humanosti ili je u interesu Republike Srbije i kada ispuni određene uslove, između ostalog poseduje važeći pasoš i sredstva za izdržavanje. **«**

9.1.1.2. Supsidijarna zaštita

Stranac kome je priznata supsidijarna zaštita uživa izričito:

- pravo na smeštaj kao i izbeglica

332 Član 48. Zakona o azilu.

333 Član 32. Zakona o strancima.

334 Užom porodicom, u smislu ovog zakona, 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 postoje naročito važni lični ili humanitarni razlozi za spajanje porodice u Republici Srbiji.

335 Član 14. Zakon o državljanstvu, Službeni glasnik RS, br. 135/2004, 90/2007.

336 Član 14. stav 1. tač. 3 Zakon o državljanstvu.

337 Isto.

338 Član 37. Zakona o strancima; Član 70. novog Zakona o strancima.

339 Član 31. stav 1. tač. 1. Zakona o strancima; Član 67. stav 1. novog Zakona o strancima.

- pravo na spajanje porodice u skladu sa propisima kojima su uređeni kretanje i boravak stranaca³⁴⁰

Imajući u vidu status lica, treba smatrati da njemu pripadaju i ostala prava koja se garantuju izbeglicama, osim što je ovaj status vremenski ograničen.

9.1.1.3. Privremena zaštita

Stranac kome je odobrena privremena zaštita ima prava na:³⁴¹

- boravak do perioda važenja privremene zaštite
- ispravu koja potvrđuje njegov status i pravo boravka
- zdravstvenu zaštitu u skladu sa propisima kojima je uređena zdravstvena zaštita stranaca
- besplatno osnovno i srednje obrazovanje u državnim školama u skladu sa posebnim propisom
- pravnu pomoć pod uslovima propisanim za lica koja traže azil
- slobodu veroispovesti, pod istim uslovima kao državljani Republike Srbije
- smeštaj u skladu sa posebnim propisom
- pristupačan smeštaj osobama sa invaliditetom
- spajanje porodice u opravdanim slučajevima³⁴²

Na osnovu Zakona o upravljanju migracijama, integracija je u nadležnosti Komesarijata za izbeglice, koji uređuje Vlada, na njegov predlog.³⁴³

NOVI ZAKON » Takođe, novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti predviđa da Komesarijat sprovodi programe integracije u skladu sa propisima kojima je uređena oblast upravljanja migracijama.³⁴⁴ Komesarijat za izbeglice je doneo Uredbu o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i o uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj, kojim se uređuju merila za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica sa priznatim pravom na utočište ili supsidijarnom zaštitom i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj. Takođe, doneta je i Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište, a kojom se uređuje način uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište. **«**

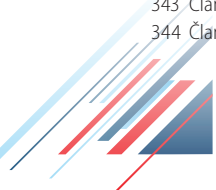
340 Član 49. Zakona o azilu.

341 Član 38. Zakona o azilu.

342 Član 50. Zakona o azilu.

343 Član 16. Zakona o upravljanju migracijama.

344 Član 23. stav 3. novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.



9.1.2. DOBROVOLJNI POVRATAK

Zakon o upravljanju migracijama predviđa da Komesarijat predlaže programe podrške za dobrovoljni povratak stranca koji nelegalno borave na teritoriji Republike Srbije u zemlju njihovog porekla.

NOVI ZAKON » Novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti je eksplicitniji i predviđa da Komesarijat sprovodi programe dobrovoljnog povratka, i to za sledeće kategorije stranaca kojima je³⁴⁵ 1) zahtev za azil odlukom nadležnog organa odbijen ili odbačen; 2) postupak azila obustavljen; 3) odobrena privremena zaštita; 4) prestala privremena zaštita, 5) prestalo pravo na azil; 6) ukinuta odluka kojom se usvaja zahtev o azilu; i 7) poništena odluka kojom se usvaja zahtev o azilu. Na zahtev navedenih lica, Komesarijat preduzima odgovarajuće mere kako bi im se omogućio dobrovoljan povratak u državu porekla, pri čemu se vodi računa o ljudskom dostojanstvu.³⁴⁶ Komesarijat razmatra relevantne izveštaje o stanju u državi porekla lica, upoznaje lice s tim stanjem i omogućava mu da svoju odluku o povratku donese uz potpuno poznavanje činjenica. Program za podršku dobrovoljnog povratka donosi Vlada na predlog Komesarijata. «

U dosadašnjoj praksi, Međunarodna organizacija za migracije (IOM) sprovodi dobrovoljni povratak i podržava održivu reintegraciju smatrajući da je u pitanju nezaobilazan deo sveobuhvatnog pristupa upravljanju migracijama, koji kombinuje brzo i efikasno upravljanje granicama, delotvorno procesuiranje tražilaca azila i migranata, kao i brz, dostojanstven povratak i održivu reintegraciju.

9.1.3. PRINUDNO UDALJENJE

Zakon o strancima predviđa da stranac može biti prinudno udaljen sa teritorije Republike Srbije kada nezakonito boravi u Republici Srbiji ili ne napusti Republiku Srbiju u roku koji mu je određen za dobrovoljni povratak.³⁴⁷

NOVI ZAKON » Novi Zakon o strancima predviđa i mogućnost prinudnog udaljenja kada period za dobrovoljni povratak nije izrečen ili je u sudskom postupku izrečena mera bezbednosti proterivanja ili zaštitna mera udaljenja stranca iz zemlje. Dalje se precizira da prinudno udaljenje obavljaju policijski službenici nadležnog organa ili prihvatilišta za strance u skladu sa svojim ovlašćenjima. Prvi put je predviđeno i da nadzor nad prinudnim udaljenjem vrši Zaštitnik građana. «

³⁴⁵ Član 23. stav 2. novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

³⁴⁶ Član 85. Zakona o azilu.

³⁴⁷ Član 46. stav 1. Zakona o strancima.

Zakon propisuje da će stranac kojem je izrečena zaštitna mera udaljenja ili mera bezbednosti proterivanja i stranac kojeg treba vratiti na osnovu međunarodnog ugovora biti odmah prinudno udaljen. Međutim, već je bilo reči o tome da zakon predviđa i zabranu prinudnog udaljenja kada mu na toj teritoriji preti progon, a ovo pravo je apsolutno u slučaju da je lice ovim u riziku od podvrgavanja torturi ili nekom drugom obliku zlostavljanja.³⁴⁸ Zakon propisuje da troškovi sprovođenja lica do državne granice padaju na teret stranca koji se sprovodi.³⁴⁹

Radi obezbeđenja izvršenja zaštitne mere prinudnog udaljenja, strancu se mogu privremeno oduzeti putne i druge isprave i putne karte, o čemu se izdaje potvrda.³⁵⁰ Zakon propisuje i postupanje sa posebno osetljivim licima. Tako će tokom celog postupka prinudnog udaljenja nadležni organ voditi računa o specifičnoj situaciji stranca koji spada u kategoriju lica sa posebnim potrebama kao što su: maloletnici, lica potpuno ili delimično lišena poslovne sposobnosti, deca odvojena od roditelja ili staratelja, osobe sa invaliditetom, stare osobe, trudnice, samohrani roditelji sa maloletnom decom i lica koja su bila izložena mučenju, silovanju ili drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili seksualnog nasilja.³⁵¹

NOVI ZAKON » Po novom Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti, maloletnik bez pratnje ne može biti prinudno udaljen, osim u slučaju da je nadležni organ uveren da će on biti vraćen članu porodice, staratelju ili odgovarajućoj ustanovi za prihvatanje dece. «

Zakon o azilu propisuje da stranac čiji je zahtev za azil odbijen ili odbačen, ili je odlučeno da se postupak obustavi, a koji ne boravi po drugom osnovu u zemlji, dužan je da napusti Republiku Srbiju u roku koji je određen tom odlukom.³⁵² 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 o strancima. Zakon o azilu takođe propisuje zabranu proterivanja na isti način kao i Zakon o strancima.³⁵³

9.1.4. PRESELJENJE

Ovaj vid trajnog rešenja za izbeglice nije izričito sadržan u propisima Republike Srbije.

348 Član 47. Zakona o strancima.

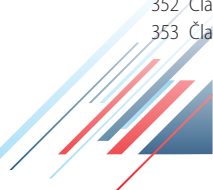
349 Ukoliko stranac nema sredstava za izdržavanje, poslodavac koji je zaposlio stranca bez odgovarajućeg odobrenja i lice koje se obavezalo da će snositi troškove njegovog boravka u Republici Srbiji snose solidarno ove troškove. Ukoliko ove troškove nije moguće naplatiti, oni padaju na teret budžeta Republike Srbije. Videti član 56. Zakona o strancima.

350 Član 57. Zakona o strancima.

351 Član 58. Zakona o strancima.

352 Član 57. stav 1. Zakona o azilu.

353 Član 6. Zakona o azilu.



9.2. PRAKSA U REPUBLICI SRBIJI U ODNOSU NA TRAJNA REŠENJA

9.2.1. INTEGRACIJA

Integracija se primarno odnosi na lica koja su dobila utočište u Republici Srbiji. Integracija je dugo bila regulisana samo u odnosu na izbeglice sa prostora bivše Jugoslavije, ali je prva uredba koja se tiče integracije lica koja su dobila azil doneta tek u decembru 2016. (stupila na snagu u januaru 2017). Integracija je od ključnog značaja za izbeglice u pogledu njihovog potencijalnog ekonomskog, socijalnog i kulturnog doprinosa, ali i za državu prijema, njene građane i širu zajednicu kroz svoja znanja, veštine i iskustvo.

Prema postojećem zakonodavnom okviru, nadležnost u pogledu utvrđivanja, predlaganja i preduzimanja mera za integraciju lica kojima je u skladu sa Zakonom o azilu priznato pravo na utočište, dodeljena je Komesarijatu za izbeglice i migracije. S tim u vezi, Komesarijat predlaže Vladi način integracije lica radi njegovog konačnog usvajanja. Što se tiče načina ostvarivanja pojedinačnih prava koja su prethodno pomenuta, nadležnost pripada pojedinim ministarstvima - zavisno od vrste prava. Tako je, na primer, za integraciju migranata u oblasti obrazovanja nadležno Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, dok je za integraciju u zdravstveni sistem Republike Srbije zaduženo Ministarstvo zdravlja.

U Republici Srbiji kod integracije izbeglica primenjuje se individualni pristup, kroz izradu plana integracije za svako lice pojedinačno. Ukoliko je pored lica kojem je priznato pravo na utočište, utočište priznato i članovima njegove porodice, pojedinačni planovi integracije donose se u skladu sa načelom jedinstva porodice i sprovode se kao jedinstveni plan integracije za porodicu. Plan integracije donosi se za period od godinu dana. On sadrži informacije od značaja za odlučivanje o vidu pomoći koju treba obezbediti licu kojem je priznato pravo na utočište, kao što su informacije o polu, godinama starosti, nivou obrazovanja, porodičnom statusu, zanimanju, radnom iskustvu i druge informacije od značaja za predlaganje odgovarajućih aktivnosti, kao i predlog vrste i obima pomoći koju je potrebno obezbediti.

Plan integracije se priprema na srpskom jeziku, a lice na koje se odnosi plan o njegovoj sadržini se upoznaje na jeziku koji razume. Komesarijat redovno prati realizaciju plana integracije i po potrebi predlaže njegove izmene.

Kada su u pitanju lica kojima je priznato pravo na utočište ili supsidijarnu zaštitu, a koja ne mogu sama da reše pitanje svog smeštaja,³⁵⁴ ono se obezbeđuje shodno mogućnostima države u

354 Član 4. Uredbe predviđa da se smeštaj može izuzetno obezbediti i licu koje ima prihode kojima može da reši pitanje svog smeštaja, ako postoje raspoloživi objekti i uslovi za privremeni smeštaj, uz uzimanje u obzir visine ostvarenih prihoda, opšte materijalne i porodične situacije, kao i ukupnog iznosa troškova smeštaja.

periodu ne dužem od godinu dana od konačnog rešenja kojim im je priznat status. Kako nisu sva lica iz ove kategorije jednako ugrožena, davanje prioriteta se obavlja na osnovu uredbe koju je donela Vlada u julu 2015. godine.³⁵⁵ Smeštaj se vrši uz poštovanje načela nediskriminacije, jedinstva porodice, rodne ravnopravnosti i brige o licima sa posebnim potrebama. Prilikom donošenja odluke o smeštaju, mora se voditi računa o lokaciji objekta, odnosno njegovoj povezanosti sa saobraćajnom mrežom i mrežom društvenih i javnih službi, poput obrazovnih, zdravstvenih i sl. Smeštaj ne podrazumeva nužno davanje stambenog prostora na privremeno korišćenje, već i davanje novčanih sredstava koja bi im pomogla u njihovom stambenom zbrinjavanju, posebno kada ne postoje raspoloživi stambeni objekti.

Uredbom o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište nadležnost za integraciju dodeljena je takođe Komesarijatu za sledeća pitanja:

1) Potpuno i blagovremeno informisanje o pravima, mogućnostima i obavezama izbeglica

Ovo pravo se obezbeđuje u vidu informativnih materijala, na jeziku koji izbeglica razume ili za koji se osnovano veruje da ga razume; materijal sadrži informacije o mogućnostima zapošljavanja, obrazovanja i ličnog usavršavanja izbeglica, informacije o postojećim programima i projektima namenjenim uključivanju tih lica u društveni, kulturni i privredni život. Ovaj materijal priprema Komesarijat u saradnji sa nadležnim ministarstvima i relevantnim institucijama. Materijal se u elektronskom obliku objavljuje na veb-stranici Komesarijata, a štampani materijal se dostavlja nadležnim ministarstvima i institucijama. Na zahtev izbeglice, sve informacije mogu biti date i usmeno.

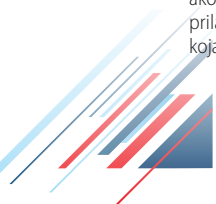
2) Učenje srpskog jezika

Učenje srpskog jezika i pisma obezbeđuje se izbeglici koji nije uključen u redovno školovanje u Republici Srbiji, koji pohađa redovnu školu, kao i licu koje je starije od 65 godina. Ovim licima se obezbeđuje 300 školskih časova srpskog jezika u toku jedne školske godine.³⁵⁶

Kada izbeglice pohađaju časove učenja srpskog jezika i pisma van mesta njihovog boravišta, a usled nemogućnosti organizovanja ovih časova u mestu njihovog boravišta, imaju pravo na naknadu troškova prevoza u visini troškova javnog prevoza. Komesarijat je u obavezi da

355 Uredba o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj, Službeni glasnik RS, br. 63/15.

356 Izbeglicama koje imaju uslove da obavljaju poslove koji zahtevaju visoku školsku spremu mogu se obezbediti, pored 300 školskih časova srpskog jezika i pisma, dodatnih 100 školskih časova srpskog jezika i pisma u toku jedne školske godine u školama za strane jezike koje imaju sertifikovane programe za učenje srpskog jezika. Izbeglicama koje redovno pohađaju školu obezbeđuje se 140 dodatnih časova učenja srpskog jezika i pisma u školama za strane jezike ili u redovnim školama ako za to postoji mogućnost. Starijim izbeglicama se obezbeđuje 200 školskih časova srpskog jezika i pisma u okviru prilagođenog programa srpskog jezika za svakodnevnu komunikaciju u školama stranih jezika ili u organizaciji udruženja koja predlože odgovarajući program i u mogućnosti su da angažuju odgovarajući kadar.



izbeglicu uputi na časove srpskog jezika i pisma najkasnije u roku od dva meseca od dana pravosnažnosti rešenja o priznavanju prava na utočište, vodeći računa o datumu početka letnjeg ili zimskog semestra u redovnim školama, odnosno školama stranih jezika.³⁵⁷ Ako izbeglica ne pohađa časove srpskog jezika i pisma u periodu koji je Komesarijat odredio bez opravdanog razloga, Komesarijat nema obavezu da tom licu obezbedi nove ili dodatne časove srpskog jezika.

3) Upoznavanje sa srpskom istorijom, kulturom i ustavnim poretom

Izbeglici se obezbeđuje uključivanje u program upoznavanja srpske kulture, istorije i ustavnog uređenja u maksimalnom trajanju od 30 sati godišnje. Ovaj program predlažu udruženja, a odobrava ga i finansira Komesarijat.³⁵⁸ Ako lice kojem je priznato pravo na utočište bez opravdanog razloga ne učestvuje u programu upoznavanja srpske kulture, istorije i ustavnog uređenja u periodu koji mu je određen, Komesarijat nema obavezu da obezbedi nove ili dodatne sate kako bi to lice učestvovalo u programu upoznavanja srpske kulture, istorije i ustavnog uređenja.

4) Pomoć pri uključivanju u obrazovni sistem

Deci se obezbeđuje pomoć u pribavljanju udžbenika i školskog pribora; u započinjanju procedure priznavanja stranih školskih isprava; pomoć pri učenju; kao i finansijska pomoć radi uključivanja u vannastavne aktivnosti. Pomoć se obezbeđuje u saradnji sa školama i udruženjima. Odraslim nepismenim licima obezbeđuje se pomoć radi uključivanja u programe opismenjanja odraslih u saradnji sa ministarstvom nadležnim za poslove obrazovanja.

5) Pomoć u ostvarivanju prava na zdravstvenu i socijalnu zaštitu

Izbeglice imaju ista prava na zdravstvenu zaštitu u skladu sa odredbama kojima se reguliše zdravstvena zaštita stranih državljana. Komesarijat može obezbediti izbeglici jednokratnu novčanu pomoć u slučajevima posebne socijalne ili zdravstvene potrebe. Jednokratna novčana pomoć obezbeđuje se na zahtev lica kojem je priznato pravo na utočište, ili na predlog ustanove socijalne ili zdravstvene zaštite. Proceduru za dobijanje jednokratne novčane pomoći i njenu visinu utvrđuje komesar.

6) Pomoć pri uključivanju na tržište rada

Izbeglice imaju ista prava kao i stalno nastanjeni stranci u odnosu na pravo na rad i prava iz rada uključujući i preduzetništvo, kao i vlasništvo nad zemljom, nepokretnom i pokretnom

³⁵⁷ Rok se može produžiti samo ukoliko je period od pravosnažnosti rešenja o priznavanju prava na utočište do datuma početka letnjeg ili zimskog semestra u redovnim školama, odnosno školama stranih jezika duži od dva meseca, i to do početka letnjeg ili zimskog semestra u redovnim školama, odnosno školama stranih jezika.

³⁵⁸ Prilikom izrade programa udruženja moraju voditi računa o obaveznoj sadržini koju program mora imati, a koju utvrđuje komesar u saradnji sa ministarstvom nadležnim za poslove kulture i ministarstvom nadležnim za poslove državne uprave.

imovinom. Izbeglici se obezbeđuje pomoć prilikom uključivanja na tržište rada u pribavljanju neophodnih dokumenata potrebnih za prijavljivanje na evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje i agencija za zapošljavanje; u započinjanju procedure priznavanja stranih školskih isprava; obezbeđivanju uključivanja u dodatno obrazovanje i obuke u skladu sa potrebama tržišta rada; kao i pomoć u uključivanju u mere aktivne politike zapošljavanja. Obuka u cilju prekvalifikacije i dokvalifikacije obezbeđuje se kod pružalaca usluge koji sprovode sertifikovane programe obuke, u saradnji sa Nacionalnom službom za zapošljavanje. Za tražiocce azila i izbeglice pravo na rad može se ostvariti dobijanjem radne dozvole, kao i plaćanjem takse, a na osnovu Zakona o republičkim taksama.³⁵⁹

9.2.2. DOBROVOLJNI POVRATAK

Među 17 tačaka dokumenta koji su doneli lideri zemalja članica EU i Zapadnog Balkana u oktobru 2015. godine našlo se i pitanje sprovođenja akcija radi unapređenja brzog povratka migranata kojima nije potrebna međunarodna zaštita, uz poštovanje njihovog dostojanstva i ljudskih prava. Imajući u vidu da se za većinu migranata može uzeti u razmatranje opcija asistiranog dobrovoljnog povratka, ali i da je neophodna adekvatna pomoć u tom procesu, nužno je unaprediti postojeće mehanizme asistencije.³⁶⁰

Kroz program pomoći za dobrovoljni povratak i reintegraciju, koju trenutno sprovodi Međunarodna organizacija za migracije, migranti koji žele da se vrate u zemlju porekla i koji nemaju potrebu za međunarodnom zaštitom dobijaju pomoć za povratak i reintegraciju. Uopšteno gledano, asistirani dobrovoljni povratak ima nekoliko faza podrške: 1) informacije i savetovanje o povratku; 2) pomoć pre odlaska, uključujući i pomoć za dobijanje adekvatnog putnog dokumenta i avio-karata, kao i za transfer do aerodroma; 3) pomoć u tranzitu i prijemu; 4) pomoć za povratak, odlazak i dolazak povratnika.

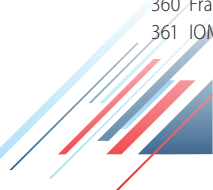
Zainteresovani migranti dobijaju informacije koje se odnose na povratak u zemlju porekla, druge informacije koje se odnose na pristup službama i mogućnostima reintegracije, individualizovano savetovanje pre odlaska. Kada stignu u zemlju porekla, migranti mogu koristiti pomoć pri reintegraciji, koja je dizajnirana tako da odgovori na njihove potrebe i planove.

Tokom 2016, 101 migrant se dobrovoljno vratio iz Srbije u svoju zemlju porekla, a većina njih su državljani Irana, Iraka i Maroka. U 2017. godini 234 migranta su se vratila iz Srbije u svoju zemlju porekla.³⁶¹

359 "Sl. glasnik RS", br. 43/2003, 51/2003 - *corr.*, 61/2005, 101/2005 - *other law*, 5/2009, 54/2009, 50/2011, 70/2011 - *adjusted RSD sum*, 55/2012 - *adjusted RSD sum*, 93/2012, 47/2013 - *adjusted RSD sum*, 65/2013 - *other law*, 57/2014 - *adjusted RSD sum*, 45/2015 - *adjusted RSD sum*, 83/2015, 112/2015, 50/2016 - *adjusted RSD sum*, 61/2017 - *adjusted RSD sum*, and 113/2017.

360 Framework for Voluntary Return in the Western Balkans, An IOM assessment November 2016, p. 6.

361 IOM Serbia, Assisted Voluntary Return From Serbia, August 11, 2016.



NOVI ZAKON » Na osnovu novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, Komesarijat za izbeglice i migracije sprovodi programe dobrovoljnog povratka stranca čiji je zahtev za azil odlukom nadležnog organa odbijen ili odbačen ili ako je postupak azila obustavljen, stranca kojem je odobrena privremena zaštita, kao i stranca kojem je prestalo pravo na azil. Program za podršku dobrovoljnog povratka donosi Vlada, na predlog Komesarijata, i podrazumeva sledeće prava: boravak i slobodu kretanja u Republici Srbiji; smeštaj, ishranu, odeću i obuću; zdravstvenu zaštitu; predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje; informisanje i pravnu pomoć; kao i slobodu veroispovesti. «

9.2.3. PRINUDNO UDALJENJE

Već je bilo reči o tome da je napuštanje teritorije Republike Srbije regulisano Zakonom o strancima i Zakonom o azilu. Nakon donošenja konačne odluke u postupku azila od strane nadležnog organa u prvom ili drugom stepenu, ili u upravnom postupku, kojom se zahtev za azil odbija, odbacuje ili dolazi do obustave postupka, a da pritom tražilac azila nema drugi osnov po kome može ostati na teritoriji Republike Srbije, dužan je da u roku, ne dužem od 15 dana, napusti njenu teritoriju. Rok koji je ostavljen podrazumeva da u njemu lice dobrovoljno napusti zemlju. U slučaju da to ne učini, biće prinudno udaljeno sa teritorije. Međutim, u praksi ova mera se retko sprovodi, što znači da će u većini situacija lice kojem je otkazan boravak nastaviti fizički da se nalazi na teritoriji Republike Srbije.

Kako se u najvećem broju slučajeva dešava da postupak azila bude okončan odbacivanjem zahteva za azil jer lice dolazi iz sigurne treće zemlje, odnosno zemlje koja se smatra sigurnom i u kojoj je lice moglo da zatraži azil, a bez ispitivanja da li će tražilac azila zaista imati pristup postupku azila, može se desiti da takva praksa dovede do indirektnog povratka lica u zemlju porekla u kojoj mu preti opasnost po život i fizički integritet. U tom slučaju, moguće je podneti zahtev za privremenu meru Evropskom sudu za ljudska prava, kako bi došlo do sprečavanja udaljavanja tih lica. Razlog takve mere obično leži u mogućoj opasnosti od nastupanja nenaodnadvive štete po prava tražilaca azila. U dve situacije zahtev za privremenu meru je prihvaćen, a Vladi je Evropski sud skrenuo pažnju da u sličnim slučajevima ne bi takva lica trebalo da udaljavaju sa svoje teritorije.

Što se tiče broja lica kojima je izrečena mera otkaza boravka u Republici Srbiji, on je drastično smanjen u odnosu na 2015. godinu, kada ih je bilo preko petnaest hiljada, i iznosi ukupno 6.231 lice. Preko 50 odsto od tog broja činili su državljani Avganistana i Pakistana. Preciznije govoreći, 38,6 odsto od ukupnog broja vraćenih lica čine državljani Avganistana (2.404), Pakistana 11,9 odsto (743), Sirije 9,7 odsto (606) i Irana 3,8 odsto (237).³⁶² S druge strane, takođe je primećeno drastično smanjenje broja lica kojima je izrečena zaštitna mera udaljenja sa teritorije Republike Srbije u 2016. godini (164) u odnosu na 2015. godinu (1.506). Mera proterivanja iz zemlje zbog krivičnog dela izrečena je ukupno 141 licu, a od toga 46,8 odsto pripada starosnoj grupi od 18 do 30 godina i može se primetiti da je pretežno izrečena muškarcima (107), dok je ženama izrečena samo u 34 slučaja. Od tog broja, 15 lica je proterano zbog nedozvoljenog prelaska državne granice i krijumčarenja ljudi.³⁶³

Takođe, treba imati na umu da Srbiji nedostaje adekvatan postupak prisilnog udaljenja stranača za koje se smatra da su nelegalno ušli ili ostali na njoj teritoriji. Drugim rečima, postojeći postupak ne pruža proceduralne garancije protiv zabrane proterivanja.

9.2.4. PRESELJENJE

Ovaj vid trajnog rešenja sprovodi UNHCR u odnosu na pojedinca koji je identifikovan kao izbeglica, u saradnji sa državom preseljenja. Tokom 2017, šest izbeglica je otputovalo u treće zemlje u okviru programa preseljenja.³⁶⁴

Na ovaj program se može uputiti izbeglica kod kojeg je identifikovan visok rizik i ranjivost. Kriterijumi koji se uzimaju u obzir su sledeći:

- lice je izloženo riziku po fizičku bezbednost i ostvarenje prava u zemlji azila
- postoji iskustvo nasilja i mučenja
- postoje znatne zdravstvene potrebe koje ne mogu biti pružene u zemlji azila
- postoji rizik po polno/rodno zasnovano nasilje u zemlji azila
- deca su u riziku u zemlji azila
- preseljenje je jedini način da dođe do spajanja porodice
- preseljenje je jedino trajno rešenje

Kada je u konkretnom slučaju zadovoljen jedan kriterijum, ili više njih sa liste, i dalje mora da postoji procena da li je preseljenje najbolje trajno rešenje u poređenju sa dobrovoljnim povrat-

³⁶² Licu kome je izrečena mera udaljenja sa teritorije Republike Srbije obično se ostavlja rok od 15 dana za izvršenje mere, ali nakon isteka tok roka migranti se ne vraćaju prisilno u Siriju.

³⁶³ Migracioni profil Republike Srbije za 2016. godinu, Komeserijat za izbeglice i migracije, str. 33, <http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/migracioni%20profil%202016.pdf> (27. 12. 2017).

³⁶⁴ UNHCR, Regionalni plan za reagovanje na izbegličku i migrantsku krizu za Evropu, januar-decembar 2017, str. 2.

kom i integracijom. Kada se izbeglica uputi na ovaj program i kada na njega pristane, ukazuje se na potencijalno moguće države prihvata, čije vlade donose odluku o prijemu izbeglice bilo pregledanjem dosijea ili organizovanjem intervjua. Krajem 2017. godine 37 država je učestvovalo u programu preseljenja koji su u najvećem broju dobili državljani Sirije, Demokratske Republike Kongo i Centralnoafričke Republike.³⁶⁵

Kada se završi proces selekcije, moguće je sprovesti dodatne intervjue i sigurnosne provere, kao i zdravstvene provere i obezbeđenje treninga iz oblasti kulturne orijentacije. Izbeglicama se pruža pomoć u organizovanju putovanja. Osoblje IOM-a prati izbeglicu do zemlje prijema i može obezbediti zdravstvenu pratnju, ukoliko je potrebna. Izbeglica se dočekuje na aerodromu, gde dobija pomoć kako bi se što pre osamostalio za život u novoj sredini.

9.3. ULOGA RAZLIČITIH AKTERA U ODLUČIVANJU I SPROVOĐENJU TRAJNIH REŠENJA

Ministarstvo unutrašnjih poslova - nadležno je za boravak stranaca, međunarodnu pomoć i druge oblike međunarodne saradnje u oblasti unutrašnjih poslova, uključujući i udaljenje lica sa teritorije Republike Srbije. Takođe, Kancelarija za azil u prvom stepenu donosi odluku o zahtevu za azil i, ako ga odbije ili odbaci, ostaviće tražiocu azila rok u kojem će on morati da napusti teritoriju Republike Srbije.

Komesarijat za izbeglice i migracije - zadužen je za integraciju lica koja su dobila utočište u Republici Srbiji.

NOVI ZAKON » prema novom Zakonu o azilu i izbegličkoj zaštiti imaće važnu ulogu u sprovođenju dobrovoljnog povratka. **«**

Što se integracije tiče, Komesarijat za svakog izbeglicu priprema plan integracije, u kojem učestvuju i nadležni centar za socijalni rad, obrazovna ustanova, Nacionalna služba za zapošljavanje, zdravstvena ustanova i ukoliko je potrebno, a s obzirom na lična svojstva izbeglice, i drugi organi i organi jedinice lokalne samouprave na kojoj se nalaze lica kojima je priznato pravo na utočište. Prilikom izrade plana integracije, Komesarijatu mogu pomagati udruženja koja imaju iskustva u pružanju pravne i psihosocijalne pomoći različitim kategorijama migranata. Komesarijat raspisuje javni poziv za izbor udruženja koja mogu pomagati u izradi plana integracije. Kriterijume na osnovu kojih se biraju udruženja utvrđuje komesar, uz prethodno pribavljenu saglasnost Kancelarije za azil i Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom. Državni

365 UNHCR, Projected Global Resettlement Needs 2018, Geneva 12-14 June 2017, p. 10.

organi, jedinice lokalne samouprave, nosioci javnih ovlašćenja i druge organizacije uključene u sprovođenje integracije imaju obavezu da poštuju načela zakona kojim se uređuju položaj, prava i obaveze lica koja su zatražila međunarodnu zaštitu ili im je ona odobrena. Informacije pribavljene radi sprovođenja ove uredbe naročito se ne smeju otkriti zemlji porekla izbeglice, izuzev u slučajevima i na način predviđen zakonom.

Ministarstvo spoljnih poslova - prikuplja podatke o zemlji porekla i komunicira sa ministarstvom spoljnih poslova zemlje u koju se lice dobrovoljno ili prinudno vraća.

Policijski službenici - sprovode meru udaljenja sa teritoriji Republike Srbije.

Prekršajne sudije - kažnjavaju migrante za nelegalni ulazak i boravak na teritoriji Republike Srbije i u tom slučaju izreći će rok u kojem će lice morati da napusti Republiku Srbiju.

Lokalna vlast - ima veliku ulogu u sprovođenju mera integracije lica koja su dobila utočište u Republici Srbiji, a koja se mahom ogleda u zadovoljenju osnovnih životnih potreba, poput pružanja pomoći u obezbeđenju stanovanja, zdravstvene i socijalne zaštite, obrazovanja i sl.

Centar za socijalni rad - uključen je u proces dobrovoljnog povratka dece bez pratnje, dok Centar za koordinaciju zaštite trgovine ljudima obavlja koordinaciju dobrovoljnog povratka žrtve u zemlju porekla.

9.4. STANDARDI KOJI SE ODNOSE NA TRAJNA REŠENJA

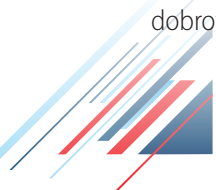
Svi gore pomenuti akteri moraju se pridržavati određenih standarda, zavisno od toga koje je trajno rešenje u pitanju.

9.4.1. DOBROVOLJNI POVRATAK

Može se očekivati da će dobrovoljnog povratka biti sve više, imajući u vidu da je ulazak u Evropsku uniju znatno ograničen počev od 2016. i da će se migranti koji ne zavređuju međunarodnu zaštitu u većem broju odlučivati na povratak u zemlju porekla. Zato je važno obratiti pažnju na ispunjavanje odgovarajućih standarda u ovoj oblasti, a posebno imajući u vidu da će ovaj proces biti u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije.

1) **Pristup informacijama i adekvatno informisanje o dobrovoljnom povratku**

Država bi trebalo da pripremi sveobuhvatni paket i savetovanje o svim opcijama, uključujući i dobrovoljni povratak, koji doprinosi tome da je lice svesno svih opcija i da može doneti odluku



o eventualnom povratku. Takve informacije bi trebalo pružiti odmah nakon dolaska na teritoriju države, kako bi se obezbedili informisana odluka migranta, sve dostupne opcije i najbolji izbor za njega. Ipak, važno je nastaviti sa informisanjem o ovoj opciji u različitim procedurama jer to može ohrabriti migranta da donese odluku o dobrovoljnom povratku, posebno kada uvidi da nije u mogućnosti da legalizuje svoj boravak. Ipak, tražioci azila moraju biti informisani na način da oni koji zavređuju međunarodnu zaštitu imaju mogućnost da traže i dobiju azil. Kada se donese odluka o dobrovoljnom povratku, proces informisanja se nastavlja i podrazumeva da je migrant informisan o situaciji u zemlji porekla, uključujući i socijalne, ekonomske i bezbednosne uslove koji će mu pomoći da se pripremi za povratak i održivu reintegraciju. Konačno, posebno je važno o dobrovoljnom povratku informisati migrante sa kojima vlasti više nisu u kontaktu, bilo zato što nakon negativne odluke o zahtevu za azil nisu napustili teritoriju države ili zato što vlastima njihova adresa nikada nije ni bila poznata. Kako ovi migranti prvenstveno dolaze u kontakt sa predstavnicima nevladinih organizacija, oni treba da budu partneri u pružanju informacija o dobrovoljnom povratku.

2) Prikupljanje informacija o zemlji porekla

Veoma je važno prikupiti relevantne informacije o zemlji porekla kako bi se osiguralo da lice koje se vraća ne bude izloženo štetnim posledicama. Procedura azila je primarni mehanizam obezbeđenja da lice neće biti vraćeno u zemlju gde mu pretil rizik od progona ili neka nepopravljiva šteta. Ipak, neki migranti nisu imali pristup postupku azila ili nisu hteli da podnesu zahtev za azil. Zbog toga i procedura povratka mora sadržati garancije da će se poštovati princip zabrane proterivanja, a to može biti učinjeno na dva načina: upućivanjem na postupak azila ili uspostavljanjem nezavisnog postupka u kojem će biti ispitan ovaj rizik. Bojazan da će na ovaj način migranti zloupotrebljavati postupak radi produžavanja svog boravka u zemlji prijema može biti rešena efikasnom procedurom i kroz mehanizme vođenja slučaja.

3) Putni aranžman kojim se obezbeđuje dostojanstvo migranta

Kada se razmatra opcija putovanja, važno je da se na vreme planira putovanje. Uvek treba voditi računa o bezbednosti migranta, ali i o načinu putovanja i samom aranžmanu kojim se poštuju dostojanstvo i ljudska prava migranta. Putni aranžman podrazumeva i pokrivanje putnih troškova putovanja, pomoć pre povratka u obliku jednokratne novčane pomoći, hrane i drugih materijala radi zadovoljenja osnovnih životnih potreba tokom putovanja. Dodatno, u nekim slučajevima, biće neophodno da se migrantu pruži pomoć u podnošenju zahteva za izdavanje putnih dokumenata. Međutim, najvažnija pitanja koja treba razmotriti jesu specifične potrebe migranta u osetljivoj situaciji, kao i sprečavanje odvajanja maloletnika od članova porodice i obezbeđenje spajanja maloletnika bez pratnje sa članovima porodice, dok god je to u njegovom najboljem interesu.

4) Individualno savetovanje o povratku

Iako će u nekim situacijama biti doneta odluka da se dobrovoljnom povratku podvrgne više lica koja se vraćaju u istu zemlju porekla, važno je da u svakom konkretnom slučaju bude omogućeno individualno savetovanje o svim opcijama povratka i reintegracije.

5) Posebna pomoć kod osetljivih grupa migranata

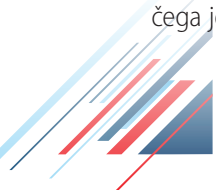
Svi migranti treba da imaju izbor i da budu sposobni da donose sopstvene odluke koje su zasnovane na objektivnim, blagovremenim i tačnim informacijama. Migranti sa posebnim potrebama mogu zahtevati targetiranu pomoć tokom povratka i reintegracije. U nekim slučajevima, dostupnost takvih aranžmana može biti odlučujuća za donošenje odluke o tome da li će migrant uopšte biti upitan da razmisli o programu dobrovoljnog povratka. Tako u slučaju dece bez pratnje od odlučujućeg značaja će biti mogućnost postavljanja staratelja u zemlji prijema, ali i mogućnost konsultacija sa starateljem ili pravnim zastupnikom u zemlji porekla, spajanje porodice ili smeštanje u hraniteljsku porodicu u zemlji porekla. Žrtve trgovine ljudima koje nemaju potrebu za međunarodnom zaštitom mogu zahtevati dalju medicinsku i psihosocijalnu pomoć i podršku, kao i posebnu reintegracionu podršku, koja naročito podrazumeva da osoba neće biti ponovo izložena trgovini.

6) Razvijanje individualnih reintegracionih planova

Adekvatno informisanje o ekonomskoj, socijalnoj i bezbednosnoj situaciji u zemlji porekla omogućava migrantu da se pripremi za povratak i održivu reintegraciju i obezbeđuje njegovu održivost. Zato je važno uključiti i njega u pravljenje reintegracionih planova, kako bi se osiguralo da ti planovi odgovaraju njegovim posebnim potrebama i veštinama, kao i lokalnom kontekstu u odnosu na dostupne mogućnosti. Plan može sadržati obezbeđenje relevantne dokumentacije pre polaska, kao i potrebu za različitim obukama, obrazovnim grantovima, pomoć u socijalnom preduzetništvu, kreditima za razvoj malih preduzeća. Reintegracija će se smatrati održivom kada je povratnik dostigao određeni nivo ekonomske samodovoljnosti, odnosno socijalne stabilnosti u okviru zajednice i psihosocijalnu dobrobit koja mu omogućava da se nosi sa potencijalnim izazovima.

7) Saradnja zemlje prijema i zemlje porekla

Saradnja između zemlje prijema i zemlje porekla je važna za obezbeđenje povratka na dostojanstven i predvidiv način. Povratak migranata je na agendi mnogih regionalnih konsultativnih procesa. Često države i formalizuju povratak potpisivanjem sporazuma o readmisiji. Ipak, dobrovoljni povratak mora biti zasnovan na dobrovoljnosti i prihvatanju države porekla, zbog čega je saradnja između dve vlasti od neprocenjive važnosti. Saradnja može uključivati uticaj



povratnika na zemlju porekla i pružanje finansijske pomoći, posebno od lokalnih vlasti. Dodatno, važno je podvući da su politike povratka i reintegracije delotvorne kada su povezane sa zaštitom prava migranata i razvojem mogućnosti u zemlji porekla, a naročito kada otklanjanju uzroke migracija (uključujući i raseljenje).

9.4.2. UDALJENJE SA TERITORIJE SRBIJE

Sa donošenjem novog Zakona o strancima, prinudno udaljenje biće definisano kao izvršenje obaveze vraćanja uz primenu policijskih ovlašćenja. Zbog zaštite državne granice i nacionalne i javne bezbednosti u nekom trenutku vlasti Republike Srbije moraće da počnu da sprovedu postupak prisilnog udaljenja sa teritorije Republike Srbije. Kako će novi zakon uvesti i obavezu prevoznika da strancu kojem je odbijen ulazak u Republiku Srbiju bez odlaganja i o svom trošku obezbedi prinudno udaljenje ili da plati njegove troškove, važno je razumeti da tom prilikom moraju biti ispoštovani odgovarajući standardi.

1) Procedura za sprovođenje deportacije

Odluka o prinudnom udaljenju mora biti doneta u odgovarajućoj proceduri u kojoj su ispitane dostupne informacije koje omogućavaju da vlasti procene sve relevantne okolnosti koje su od značaja za donošenje odluke. Ona mora biti doneta u pisanoj formi i to na jeziku koji lice razume i mora sadržati činjeničnu situaciju, pravni okvir, odluku, dostupne pravne lekove, kao i posledice nepoštovanja odluke. Ova procedura podrazumeva i mogućnost žalbe na odluku o prinudnom udaljenju, u postupku koji je besplatan i u kojem postoji pomoć prevodioca i pravnog zastupnika. Rok u kojem migrant ima pravo na žalbu ne sme biti nerazumno kratak, a pravni lek mora biti dostupan i mora imati suspenzivno dejstvo.

2) Individualna procena

U svakom konkretnom slučaju mora postojati individualno ispitivanje slučaja jer je i postojanje rizika različito u odnosu na lične okolnosti migranta. Procena će biti doneta u skladu sa opštim informacijama o stanju u zemlji porekla na osnovu pouzdanih i dostupnih informacija, ali imajući u vidu položaj članova grupe kojoj pojedinac pripada. Ovim se zabranjuje i kolektivno proterivanje koje podrazumeva razumno i objektivno ispitivanje svakog slučaja i uzimanje u obzir njegovih specifičnosti. Individualna procena podrazumeva i neizvršenje mere udaljenja dok god je lice u takvom stanju da nije pogodno za putovanje. Zbog toga se uvek mora obezbediti zdravstveni pregled pre izvršenja same mere.

3) Procena rizika i zabrana proterivanja

Prilikom donošenja odluke o proterivanju, mora se proceniti da li će lice povratkom u određenu zemlju biti zaštićeno od direktnog ili indirektnog povratka u zemlju porekla, gde mu preti opasnost po život ili mučenje ili neki drugi oblik zlostavljanja. Tako kada vlasti vraćaju lice u treću zemlju, one moraju proceniti postojanje te opasnosti ne samo od državnih organa, već i od privatnih lica, kada državni organi ili međunarodne organizacije nisu sposobne da pruže pomoć i zaštitu.

4) Poštovanje prava na porodični život

Ovo pitanje je jedno od ključnih za donošenje ispravne odluke o prinudnom udaljenju lica. Ono podrazumeva da će se prilikom donošenja odluke razmotriti lične okolnosti migranta, a posebno da li će odluka o deportaciji uticati na njegov porodični život. Pitanje razdvajanja porodice posebno će biti relevantno u situaciji kada migrant ima porodicu čiji su članovi državljani zemlje prijema i kada već duže vreme boravi na teritoriji te zemlje. Tako vlasti moraju proceniti da li bi ograničenje prava na porodični život bilo proporcionalno ostvarenju legitimnog cilja kojem teži.³⁶⁶ Ukoliko je lice određeno vreme živelo na teritoriji neke države i tu zasnovalo porodični život, a potom se proteruje iz ekonomskih razloga, najverovatnije će doći do kršenja prava na porodični život.³⁶⁷

5) Lišenje slobode i uslovi pritvora

Lice može biti lišeno slobode kako bi se obezbedilo izvršenje mere prinudnog udaljenja, ali ova mera mora biti zakonita i doneta nakon brižljivog ispitivanja neophodnosti lišenja slobode u svakom slučaju ponaosob i mora se koristiti samo kao krajnja mera. Migrant koji je lišen slobode mora biti informisan o pravnim i činjeničnim osnovama za njegovo lišenje na jeziku koji razume, kao i o dostupnim pravnim lekovima. On mora imati pravo na pravnog zastupnika i lekara, kao i pravo da o ovoj meri informiše lice po svom izboru. Uslovi pritvora moraju odgovarati relevantnim međunarodnim standardima. Kada se postupak prinudnog udaljenja odugovlači, lice mora biti pušteno na slobodu jer lišenje slobode uvek treba da bude za najkraće potrebno vreme.

6) Izbegavanje upotrebe prisilnih metoda

Sprovođenje mere udaljenja mora biti takvo da se njime poštuje dostojanstvo i bezbednost ličnosti i ostalih putnika. Policijski službenici koji sprovode meru udaljenja moraju biti posebno obučeni da izvrše ovakvu meru, uz minimalnu i samo neophodnu i proporcionalnu upotrebu

³⁶⁶ Videti, na primer, Radovanović v. Austria, predstava br. 42703/98 (2004).

³⁶⁷ Videti, na primer, Slivenko v. Latvia, predstava br. 48321/99 (2003).



prisilnih metoda, poput lisica, stavljanja poveza, upotrebu pendreka i slično. Oni moraju imati adekvatne informacije o povratniku kako bi se mera bezbedno sproveda, a trebalo bi i da mogu da komuniciraju sa licem koje se vraća. Službenici koji su deo pratnje ne bi trebalo da nose maske, a na zahtev bi trebalo da se identifikuju i makar jedan od njih bi trebalo da bude istog pola kao i povratnik. Kako bi se smanjila upotreba sile, država prijema treba da sarađuje sa povratnikom u svim fazama procesa udaljenja i da mu pruži informacije o svim fazama procedure, da mu ostavi dovoljno vremena da se pripremi za povratak, da obavi neophodne kontakte u zemlji porekla, kao i da zaštiti lične stvari, što će mu omogućiti povratak uz poštovanje dostojanstva.

7) Udaljenje posebno osetljivih grupa migranata

Tokom postupka vraćanja, nadležni organ mora imati u vidu specifičnu situaciju posebno ugroženih migranata, porodično i zdravstveno stanje lica koje se vraća, kao i najbolji interes maloletnika. Pre donošenja rešenja o vraćanju maloletnika bez pratnje, vlasti moraju znati da prema relevantnim međunarodnim standardima maloletnik ne sme biti prinudno vraćen, kao i da mu se mora obezbediti odgovarajuća pomoć staratelja koji brine o ostvarenju njegovog najboljeg interesa.

8) Princip nediskriminacije

Prilikom donošenja odluke o meri deportacije, uvek je potrebno da procena bude individualna i da ne bude zasnovana na nekom ličnom svojstvu. Tako se može desiti da državljani određene države budu u većoj meri deportovani od ostalih lica. Ovakva mera, ukoliko nije objektivno opravdana, predstavlja diskriminatorski akt zasnovan na nacionalnosti lica.

9) Saradnja vlasti dve države

Zemlja prijema i zemlja porekla treba da sarađuju radi izvršenja mere prinudnog udaljenja stranca. One moraju poštovati ograničenja koja se nameću pri procesuiranju ličnih podataka u odnosu na razloge zbog kojih se lice vraća. Država koja vraća lice ima obavezu da postupa sa dužnom pažnjom kod razmene informacija, kako lice ne bi izložila opasnosti nakon povratka. Ova obaveza se posebno odnosi na čuvanje informacija datih u postupku azila.

10) Diplomatske garancije

Veoma je važno razumeti da će se procena rizika po život i fizički integritet lica sprovesti i pored postojanja diplomatskih garancija i uverenja koja je pružila država porekla.³⁶⁸ U slučaju postojanja diplomatskih garancija, moraju biti ispunjeni sledeći uslovi: 1) da garancije pruža država koja drži svoje obećanje; 2) da pravni sistem te zemlje priznaje diplomatske garancije za obavezne; 3) država u pitanju mora svojim postupanjem i poštovanjem principa vladavine prava pokazati da je sposobna i voljna da obezbedi garancije; 4) država mora imati mehanizme kojima nadzire da li se garancije poštuju.

11) Obaveza prihvata sopstvenog državljanina

Država porekla ima obavezu da primi nazad svog državljanina bez formalnosti, odugovlačenja i prepreka, kao i da saraduje sa zemljom prijema u određivanju državljanstva migranta kako bi dozvolila njegov povratak. Ova država se mora uzdržati od primene sankcija protiv povratnika zato što je tražio azil, zato što je učinio krivično delo za koje je odgovarao u skladu sa propisima zemlje gde je delo učinio, ili zbog toga što je nelegalno ušao ili boravio na teritoriji države prijema.

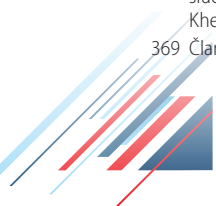
12) Nadzor nad sprovođenjem prinudnog udaljenja

Svaka država treba da uspostavi delotvoran sistem nadzora nad prinudnim udaljenjem. Izvođenje mere treba da bude potpuno dokumentovano, posebno u odnosu na znatan broj incidenata koji su se desili ili na upotrebu nasilnih sredstava tokom izvođenja operacije. Posebna pažnja treba da bude data zaštiti medicinskih podataka. Ako povratnik podnese tužbu za loš tretman tokom operacije, takve navode bi trebalo blagovremeno ispitati sprovođenjem delotvorne i nezavisne istrage.

NOVI ZAKON » Novi Zakon o strancima prvi put uvodi nadzor nad postupkom prinudnog udaljenja, koji treba da obavlja Zaštitnik građana u skladu sa svojim nadležnostima iz Zakona o Zaštitniku građana i Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka.³⁶⁹ «

³⁶⁸ Tako je u jednom predmetu protiv Italije podnosilac predstave izručen Tunisu posle diplomatskih uverenja da neće biti podvrgnut mučenju niti proizvoljnom pritvaranju. Evropski sud je pronašao da je došlo do kršenja odredbe kojom se zabranjuje mučenje jer pored diplomatskih garancija postoje brojni međunarodni izveštaji o redovnim i mnogobrojnim slučajevima mučenja i zlostavljanja kojima su u Tunisu podvrgnuta lica osumnjičena ili osuđena za terorizam. Videti Ben Khemais v. Italy, predstavka br. 246/07 (2009).

³⁶⁹ Član 82. novog Zakona o strancima.



9.4.3. INTEGRACIJA

Pored dobrovoljnog ili prisilnog povratka, ostanak izbeglice na teritoriji države prijema i njegova integracija postaju jedno od ključnih pitanja za očuvanje integriteta ličnosti i razvoja jednog društva. Tom prilikom moraju se ispuniti odgovarajući standardi:

1) Razvoj individualnih planova integracije

U procesu integracije učestvuju državne i lokalne vlasti i sve institucije koje su zadužene za određene oblasti, kao i nevladine organizacije. Važno je da uloga svakog od njih bude jasno definisana, kao i da zajednički učestvuju u donošenju plana integracije, posebno obraćajući pažnju na osetljive grupe kojima su potrebne i psihosocijalna pomoć i podrška.

2) Jednake mogućnosti i nediskriminacija

Uvek i na prvom mestu mora biti ostvaren princip jednakosti i zabrane diskriminacije. Diskriminacija će postojati ukoliko je izbeglica izložena različitom tretmanu kako u odnosu na sopstvene državljane, tako i u odnosu na izbeglice koje imaju državljanstvo različitih država. Uvek će izbeglice iz država koje su bliske sredini i kulturi države prijema biti radije viđene kao radnici, stanari i slično. Zato država mora razviti mehanizme kojima se lica štite od diskriminacije, a koja postoji u svim oblastima društvenog života. Države posebno moraju suzbijati govor mržnje koji poslednjih godina nanosi veliku štetu izbeglicama i može predstavljati osnov za zločine iz mržnje i diskriminaciju.

3) Pristup tržištu rada

Radi ostvarenja integracije izbeglice nužno je obezbediti njegov pristup tržištu rada. U razvijenim zemljama to često neće biti problem, ali on može nastati kod nerazvijenih tržišta, gde postoji visoka stopa nezaposlenosti među državljanima države prijema. Međutim, čak i tada treba da se napravi dobar plan integracije u kojem će biti razmotrene mogućnosti na tržištu rada i potrebe za određenim profilom radnika, te omogućiti izbeglicama dokvalifikaciju i prekvalifikaciju radi mogućnosti dobijanja posla.

4) Pristup obrazovanju

Pristup obrazovanju predstavlja jedno od osnovnih prava koja moraju biti garantovana primarno deci koja pohađaju osnovnu ili srednju školu. Ono podrazumeva upis u škole, i to u mešovita odeljenja, nostrifikaciju diploma, omogućavanje ubrzanog kursa jezika radi što boljeg praćenja nastave, obezbeđenje udžbenika i ostalih nastavnih učila, kao i zaštitu dece od svih oblika nasilja i diskriminacije.

5) Pravo na stanovanje i socijalne službe

Pravo na smeštaj je jedno od osnovnih prava koje licu mora biti obezbeđeno bilo u vidu dodele odgovarajuće stambene jedinice, bilo obezbeđenjem odgovarajućeg novčanog iznosa radi plaćanja mesečne zakupnine. Objekat koji je dodeljen mora imati odgovarajuće karakteristike, odnosno mora biti dovoljno svetao, imati adekvatne sanitarije, biti dovoljno prostran i mora biti blizu institucija koje su od značaja za integraciju lica (na primer blizu škole). Izbeglica mora imati pristup socijalnim službama ne samo zbog obezbeđenja socijalne zaštite, već i zbog dobijanja psihosocijalne pomoći i podrške.

6) Najbolji interes deteta

Uvek i u svakom trenutku mora se proceniti šta je najbolji interes deteta, posebno ukoliko se radi o maloletniku bez pratnje. Uvek će biti u njegovom najboljem interesu da se integriše u društvo države prijema kada roditelji u zemlji porekla nisu za opciju spajanja sa porodicom ili eventualno njegovo preseljenje u treću zemlju.

7) Učešće u javnom životu

Onog trenutka kada su lica dobila izbegličku zaštitu, ona imaju pravo na učešće u javnom životu koje podrazumeva formiranje udruženja, pisanje peticija i drugih akata, kao i učešće na referendumu i na izborima, kada se za to steknu uslovi. Veoma je važno da izbeglice budu aktivne i da se njihov glas čuje u društvu jer to utiče na ubrzanje procesa njihove integracije, ali i na osećaj uključenosti u društvo i na potvrdu sopstvene korisnosti.

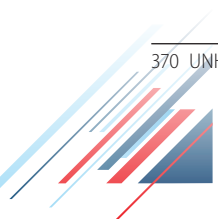
9.4.4. PRESELJENJE

Poslednja mogućnost za trajno rešenje predstavlja preseljenje u treću zemlju, kod kojeg je takođe neophodno zadovoljiti odgovarajuće standarde:

1) Lice mora biti izbeglica

Jedino lice identifikovano kao izbeglica može biti uzeto u razmatranje za program preseljenja. U ovom slučaju lice prolazi kroz proces utvrđivanja izbegličkog statusa na osnovu elemenata sadržanih u definiciji izbeglice iz Konvencije o statusu izbeglice. Međutim, ovo pravo će imati i lice koje se ne može kvalifikovati kao izbeglica na osnovu pomenute definicije, ali je pobeglo iz zemlje porekla i ne može u nju da se vrati zbog pretnji po život, fizički integritet i slobodu od opšteg nasilja ili događaja kojima se ozbiljno narušava javni poredak.³⁷⁰ Procena sadrži sažetak

370 UNHCR Resettlement Handbook, UNHCR, 2011, p. 88.



zahteva, procenu kredibiliteta, činjenice slučaja, pravnu analizu, procenu da li se može primeniti izuzetak od izbegličke zaštite, kao i preporuku da lice može biti prepoznato kao izbeglica.

2) Transparentan proces odlučivanja o preseljenju

Sve odluke koje se tiču preseljenja moraju biti donete na transparentan način, moraju biti dokumentovane i mora biti jasno na osnovu kojih kriterijuma je odluka doneta. Takođe, ona podrazumeva da su izbeglice adekvatno informisane o svim fazama odlučivanja, odlukama i aktivnostima.

3) Tajnost podataka

Iako proces mora biti transparentan, lični podaci su zaštićeni i ne mogu se neovlašćeno otkriti drugim licima ili institucijama. Ovo se posebno odnosi na informacije koje se tiču zahteva za azil, porodične situacije, medicinskih podataka i slično. Svi akteri koji su uključeni u proces preseljenja moraju poštovati princip poverljivosti podataka.

4) Najbolje rešenje


Da bi se donela odluka o preseljenju, moraju prethodno da se razmotre sve ostale mogućnosti i na osnovu jasnih kriterijuma mora biti utvrđeno da je preseljenje najbolje rešenje za konkretno lice.

5) Informisanje izbeglice

Tokom celog postupka preseljenja važno je da izbeglica bude informisan o svim koracima koji se odnose na pripremu i podnošenje dokumentacije, okvirno vreme za odlučivanje, sve izmene koje se tiču odlučivanja o preseljenju i samom preseljenju, da odluku donosi zemlja koja se prijavila za program preseljenja i da prihvatanje nije automatsko, da nema ona mogućnost da bira zemlju i slično.

6) Posebno osetljive grupe izbeglica

Prilikom donošenja odluke o preseljenju posebno će se voditi računa o rizicima sa kojima se lice suočava, a naročito ukoliko se radi o žrtvama mučenja, žrtvama rodno zasnovanog nasilja, žrtvama trgovine ljudima. Takođe, posebno osetljiv status imaju deca izbeglice, naročito deca bez pratnje i postojanje potrebe za spajanjem porodice. Kada su deca u pitanju, uvek mora biti zadovoljen najbolji interes deteta. Kao posebno ranjive grupe prepoznati su i bolesnici, odnosno lica koja boluju od neke bolesti čiji adekvatan tretman ne mogu dobiti u zemlji azila, a naročito HIV pozitivne izbeglice.



Štampanje ove publikacije finansirala je Vlada Ujedinjenog Kraljevstva i Međunarodna organizacija za migracije (IOM), u okviru projekta „Podrška jačanju sistema upravljanja migracijama i azilom u Srbiji“. Sadržaj ove publikacije ne odražava nužno stavove IOM, niti zvaničnu politiku Vlade Ujedinjenog Kraljevstva.