

Zapadnobalkanska migrantska ruta u periodu „izvan krize“

Situacija u Republici Srbiji

SINIŠA VOLAREVIĆ

Avgust 2017

- Presudno je važno poštovanje međunarodnih standarda iz oblasti ljudskih prava od strane svih država, naročito u situaciji kada se pojedine države ne pridržavaju međunarodno preuzetih obaveza. Takav položaj tih država mora se prepoznavati naročito u kontekstu zaštite ljudskih prava migranata i tražilaca azila koji tranzitiraju kroz naš region.
- Radi uspostavljanja funkcionalnog sistema upravljanja migracijama u Republici Srbiji, neophodno je kontinuirano unapređivati sve podsisteme, s obzirom na njihovu međuzavisnost. Rešavanje pravnog statusa lica koja borave na teritoriji Republike Srbije direktno je uslovljeno funkcionisanjem svih podsistema upravljanja migracijama.
- Pored medija, predstavnici lokalnih samouprava imaju ključnu ulogu u senzitivizaciji lokalnog stanovništva i prihvatanju „novih komšija“. Blagovremeno i tačno informisanje, kao i aktivno uključivanje lokalnog stanovništva u značajnoj meri mogu uticati na formiranje stavova, ali i izbegavanje potencijalnih konflikata.

Sadržaj

- 1. Problematika regulisanja statusnih pitanja izbeglica i migranata 3**
- 2. Dalji koraci u obezbeđivanju pristupa pravima izbeglica i migranata 4**
- 3. Lokalna samouprava u sistemu prihvata izbeglica i migranata 6**

Dokument je nastao kao rezultat diskusija vođenih u okviru konferencije Zapadnobalkanska migrantska ruta u periodu „izvan krize“ - situacija u Srbiji, koja je održana 28. juna 2017. godine u Beogradu, a koju su u saradnji organizovale beogradska kancelarija Friedrich-Ebert fondacije (FES) i Grupa 484. Konferenciji je prisustvovalo više od 60 predstavnika nadležnih državnih institucija, predstavnika lokalnih samouprava i gradova, relevantnih međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva. Radni deo je bio organizovan u tri tematske celine, te će i zaključna razmatranja biti predstavljena prema identičnoj strukturi.

I Problematika regulisanja statusnih pitanja izbeglica i migranata

Migracioni tok koji se odvija teritorijom Republike Srbije više (u 2017. godini) nije moguće pratiti nezavisno od važećih propisa u oblasti migracija, a za razliku od prethodnih godina (2015. i 2016.), tokom kojih je političkim dogovorima omogućavan slobodan tranzit i postupanje državnih organa koje često nije imalo uporište u važećim propisima i međunarodnim standardima. Istovremeno, Republika Srbija se našla u svojevrsnom pravnom limbu. Važeći propisi u oblasti migracija i azila, Zakon o strancima („Službeni glasnik RS“, br 97/2008) i Zakona o azilu („Službeni glasnik RS“, br 109/2007) pokazali su niz manjkavosti i pre krize, a koje su postale još vidljivije tokom krize, dok novi propisi još nisu usvojeni.

Ukoliko se ostavi po strani humanitarna intervencija i zadovoljenje osnovnih životnih potreba, što na ovom mestu činimo, otvara se pitanje pravnog statusa osoba koje duži period borave na teritoriji Republike Srbije i onih koji svakodnevno pristižu i odlaze. Pitanje pravnog statusa ključno je u kontekstu ostvarivanja čitavog korpusa prava, ali i poštovanja obaveza.

Postavljaju se pitanja pravnog osnova za boravak svih ovih ljudi u Republici Srbiji, procedura koje se mogu primeniti u odnosu na njih, kao i pitanja zaštite koja im mora biti pružena, a sve to – u kontekstu važećih propisa u oblasti migracija.

Prema podacima UNHCR-a, trenutno se u Srbiji nalazi oko 7.000 ljudi, od kojih je 98% smešteno u 18 prihvatnih/transzitnih centara odnosno centara za azil. Od januara do maja 2017. godine, 2.922 osobe su izrazile nameru da traže azil u Republici Srbiji (oko 40% muškarci, 15% žene i preko 50% deca). Posmatrano prema zemaljama porekla, najzastupljenije su osobe koje dolaze iz Avganistana, zatim iz Pakistana, Iraka i Sirije. U prva tri meseca 2017. godine, Kancelarija za azil saslušala je 44 osobe od ukupno 99 podnosilaca zahteva za azil. Takođe, 22 postupka koja su vođena za 36 osoba, obustavljena su, s obzirom na to da su podnosioci zahteva za azil napustili teritoriju Republike Srbije, odnosno sam postupak traženja azila. U aprilu nije podnet nije-dan zahtev za azil, dok je u dva slučaja doneto rešenje o odbacivanju, odnosno jedno rešenje o odbijanju zahteva za azil. U periodu od januara do maja 2017. godine, Kancelarija za azil nije usvojila nijedan zahtev za azil, dodeljujući utočište odnosno supsidijarnu zaštitu u Republici Srbiji.

Pored osoba čiji se pravni status vezuje za Zakon o azilu, moguće je klasifikovati još nekoliko kategorija: osobe koje nisu izrazile nameru da traže azil, a kojima je obezbeđen smeštaj u jednom od objekata za prihvatanje migranata i tražilaca azila; osobe kojima je izdato rešenje o otkazu boravka, a koje teritoriju nisu napustile; osobe koje su smeštene u neki od objekata za prihvatanje migranata i tražilaca azila, a koje se nalaze na listi čekanja za ulazak u Mađarsku; osobe koje borave van objekata namenjenih za smeštaj i nisu registrovane od strane nadležnih organa Republike Srbije; osobe koje su se odlučile za program asistiranog dobrovoljnog povratka; osobe koje su nakon pokušaja nezakonitog prelaska granice vraćene iz zemalja u okruženju, u prvom redu Mađarske; osobe čiji je postupak azila pravosnažno okončan, a nemaju drugi zakoniti osnov za boravak niti odgovarajući dokument kako bi napustili teritoriju shodno izrečenoj meri o otkazu boravka, itd. Prema najvećem broju ovih osoba nije preduzimana nijedna raspoloživa mera, koja se u skladu sa propisima može preduzeti prema licima koja nemaju zakonit osnov da borave na teritoriji Republike Srbije. Na motivaciju ljudi da podnesu zahtev za azil/regulišu svoj boravak/

nastave put ka nekoj od zemalja Zapadne Evrope u izvesnoj meri utiče i funkcionalnost procedure azila, kao i efikasna primena propisa kojima se uređuje integracija lica sa priznatim izbegličkim statusom.

Rešenje pitanja pravnog statusa, makar i određenog broja lica koja borave u Republici Srbiji, može se pronaći u institutu tolerisanog statusa. Zakonodavstva država Evropske unije poznaju pojam tolerisanog boravka za lica koja nezakonito borave na teritoriji, ali kod kojih postoji neki od razloga zbog kojih lica ne mogu biti ni prinudno ni dobrovoljno udaljena sa teritorije. Priznanje tolerisanog boravka podrazumeva i određeni korpus prava, kao što je pravo na rad, na školovanje, eventualno smeštaj, zdravstvenu zaštitu itd. Kada je u pitanju situacija u Republici Srbiji, Ministarstvo unutrašnjih poslova je svojevremeno pokrenulo određenu inicijativu za uvođenje posebnog statusa kojim bi se regulisao boravak za lica koja *de facto* i *de iure* borave nezakonito, ali koja iz različitih razloga ne mogu napustiti teritoriju, međutim u pozitivno pravnim propisima, ne može se pronaći odgovarajući pravni osnov.

Veliko pitanje je efikasna primena sporazuma o readmisiji, posebno sa zemljama u okruženju, jer ovo pitanje u izvesnoj meri utiče i na regulisanje pravnog statusa osoba koje borave/ili su vraćene na teritoriju Republike Srbije.

Preporuke:

- Radi uspostavljanja funkcionalnog sistema upravljanja migracijama u Republici Srbiji, neophodno je kontinuirano unapređivati sve podsisteme, s obzirom na njihovu međuzavisnost. Rešavanje pravnog statusa lica koja borave na teritoriji Republike Srbije direktno je uslovljeno funkcionisanjem svih podsistema upravljanja migracijama.
- Presudno je važno što skorije usvajanje sistemskih zakona, zakona o azilu i privremenoj zaštiti i zakona o strancima, koji se trenutno nalaze u formi nacрта. Primena novousvojenih propisa doprineće, u izvesnoj meri, unapređenju

funkcionisanja sistema azila i stvaranju pravnog osnova za uvođenje tolerisanog statusa za lica koja nemaju osnov boravka u Republici Srbiji, nisu u potrebi za međunarodnom zaštitom, a postoje prepreke za njihov si-guran povratak u zemlje porekla ili treće zemlje.

- Značajno je što skorije uvođenje procedura kojima će se omogućiti rana diferencijacija različitih kategorija migranata i njihovo upućivanje u odgovarajuće procedure. U tom smislu, presudno je važno da u tom procesu budu identifikovane i posebno ranjive kategorije. Takav sistem mora biti praćen jasno definisanim korpusom prava, ali i obaveza za sve kategorije migranata.
- Potrebno je ulagati napore na unapređenju regionalne saradnje u oblasti migracija, posebno u kontekstu sprovođenja sporazuma o readmisiji i primene koncepta sigurne treće zemlje.

II Dalji koraci u obezbeđivanju pristupa pravima izbeglica i migranata

Sa promenom "političke klime" prema izbeglicama i migrantima, primenom različitih dogovora između zemalja direktno izloženih povećanom prilivu migranata, kao i promenom unutrašnjih propisa zemalja na zapadnobalkanskoj ruti, razgovor o modalitetima zaštite i prihvata, pored zadovoljenja humanitarnih potreba, sve više je usmeren ka pitanju pristupa pravima, uključiva-nja u društveni život, pitanju obrazovanja, ali i integracije kao jednom od mehanizama za trajno rešenje. Otvaranje pitanja trajnog rešenja, nameće potrebu promišljanja o drugim institutima – povratka i preseljenja u treće zemlje. Činjenica je i da su za Republiku Srbiju, takođe, i dalje izu-zetno aktuelna pitanja pristupa teritoriji, primene principa zabrane vraćanja, pristupa postupku azila, efikasnosti sistema azila, ali i zabrane kolektivnog proterivanja.

Na polju integracije lica kojima je odobrena međunarodna zaštita, određeni koraci su preduzeti, ali uzimajući u obzir brojke koje govore o dodeljenim statusima, aktuelnijim se čini pitanje pristupa pravima nekih kategorija migranata.

Pomenuta pitanja svakako treba analizirati i iz ugla važećih propisa, kao i najavljenih izmena strateški važnih zakona, ali ne smeju se zanemariti ni realni pokazatelji stanja na terenu: najveći broj lica koja borave na teritoriji Republike Srbije ne pokazuje spremnost niti zainteresovanost da duže vreme ostane na teritoriji Republike Srbije i uzme učešće u različitim aktivnostima usmerenim ka uključivanju u društveni život i integraciju; ne postoje standardizovane usluge u svim centrima u kojima borave migranti i tražioci azila; ne postoji pravna sigurnost u pogledu postupanja prema maloletnicima bez pratnje; pristup formalnom obrazovanju limitiran je i dostupan na određenim geografskim područjima; ne postoji uniformna praksa u pogledu ograničenja slobode kretanja, kažnjavanja i daljeg postupanja prema osobama koje su zatečene u nezakonitom prelasku granice i/ili vraćene iz neke od susednih zemalja; nema definisanog korpusa prava za lica koja se odluče na asistiranje dobrovoljni povratak, itd.

Vlada Republike Srbije usvojila je i treći plan reagovanja za period mart - decembar 2017. i u njemu se vide prvi pomaci u vidu obezbeđivanja osnovne zaštite i pristupa određenim pravima i uslugama migrantima koji se nalaze na našoj teritoriji, za razliku od prethodna dva koja su bila više humanitarnog karaktera.

Veliki izazov predstavlja pronalaženje balansa između procesa određenih reformi koje prodrzumevaju zahtevi MMF-a, a odnose se na određene fiskalne konsolidacije, smanjenje troškova u budžetu, reformu državne uprave i, sa druge strane, održivosti pružanja određenih usluga svima koji se nalaze na teritoriji naše zemlje.

Preporuke:

- Ključ svega je da lica u potrebi za međunarodnom zaštitom imaju pristup teritoriji, kao i da imaju mogućnost da takvu zaštitu zatraže i ostvare u fer i efikasnoj proceduri. Funkcionalni sistem zaštite izbeglica i upravljanja migracijama, pre svega, zahteva solidarnost između država, kako na međunarodnom nivou, tako i na nivou Evropske unije, a zatim zahteva da sve države usvoje sličnu ili istu praksu postupanja. Potrebno je izgraditi (jačati) mehanizme za podelu odgovornosti između država koji bi određivali koja država će zapravo pružiti međunarodnu zaštitu u konkretnom slučaju.
- U situaciji sa limitiranim resursima, sve uključene institucije moraju zajednički, ali i pojedinačno u skladu sa svojim nadležnostima, da blagovremeno pripremaju planove rada i projekcije potreba. Prilikom pripreme takvih planova, presudno je važna kontinuirana komunikacija i sa organizacijama civilnog društva, jer je zajedničko delovanje donelo pozitivne rezultate u jeku izbegličko-migrantske krize. Komunikacija sa donatorskim zajednicama je, takođe, od velike važnosti, s obzirom na to da donatori jesu spremni da izdvoje finansijska sredstva kako bi se pružala podrška u primeni određenih mera značajnih za ostvarivanje prava lica koja borave na teritoriji Republike Srbije.
- Pristup obrazovanju ističe se kao posebno važan, ali ne samo zato što je dužnost svake države da omogući ostvarivanje prava na obrazovanje, već i zbog činjenice da takva vrsta preokupacije donekle smanjuje rizike od raznih oblika eksploatacije. Država ima obavezu da stvori sve preduslove u smislu definisanja preciznih pravila i standarda, kako bi se na adekvatan način sistem pripremio za uključivanje migranata u obrazovni sistem.
- Postupanje prema maloletnicima bez pratnje zavređuje posebnu pažnju, s obzirom na njihovu posebnu ugroženost, kao i izloženost riziku od raznih oblika eksploatacije, zloupotreba i nasilja. Presudno je važno unaprediti sistem identifikacije i boljeg prepoznavanja potreba ove kategorije, od trenutka kada se zateknu na teritoriji Republike Srbije pa sve do trenutka
- Presudno je važno poštovanje međunarodnih standarda iz oblasti ljudskih prava od strane svih država, naročito u situaciji kada se pojedine države ne pridržavaju međunarodno preuzetih obaveza. Takav položaj tih država mora se prepoznavati naročito u kontekstu zaštite ljudskih prava migranata i tražilaca azila koji tranzitiraju kroz naš region.

kada se za njih obezbede nekakva izvesna trajna rešenja u najširem smislu te reči. Centar za socijalni rad, kao nadležni organ starateljstva i organ specijalizovan za pružanje zaštite deci, treba da radi na proceni najboljeg interesa deteta za svaki konkretan slučaj, i to od momenta kada se identifikuje maloletnik bez pratnje, ali i da takvu vrstu procene vrši kontinuirano za sve vreme boravka maloletnika bez pratnje na teritoriji Republike Srbije.

III Lokalna samouprava u sistemu prihvata izbeglica i migranata

Pojedine lokalne samouprave u Republici Srbiji snažno su izložene izazovima koji proizlaze iz činjenice da Srbija zauzima važno mesto na zapadnobalkanskoj migrantskoj ruti. Pravidnim zatvaranjem ove rute, problem prihvata migranata u lokalnim zajednicama zapravo je postao još aktuelniji: dalje putovanje prema centralnoj i severnoj Evropi postaje sve teže i neizvesnije, pa tako duži boravak migranata već postaje stvarnost, a njihovo uključivanje u srpsko društvo sve verovatnija mogućnost. Kroz različita istraživanja koja su sprovedena kao i kroz izjave političara i građana primetno je prisustvo strahova i zabrinutost, a mogu se identifikovati i određene teme koje potencijalno mogu biti izvor jačanja otpora prema izbeglicama i migrantima, kao što su lična bezbednost, ekonomske i socijalne okolnosti u (često osiromašenim) lokalnim zajednicama, zdravstvena i socijalna zaštita i zapošljavanje.

S druge strane, potrebno je otvoriti i razgovor o očekivanjima od „novih komšija“, o odnosu lokalnih vlasti, države i pokrajine, kao i o predlozima za unapređenje određenih politika i praksi.

Preporuke:

- Presudno je važno kontinuirano prisustvo na „terenu“ svih aktera uključenih u prihvatanje i zbrinjavanje migranata. Takođe, takvo delovanje podrazumeva i kontinuirani dijalog o ključnim izazovima sa kojima se susreću lokalne samouprave u gradovima u kojima se nalaze objekti namenjeni za njihov smeštaj.
- Pored medija, predstavnici lokalnih samouprava imaju ključnu ulogu u senzitivizaciji lokalnog stanovništva i prihvatanju „novih komšija“. Blagovremeno i tačno informisanje, kao i aktivno uključivanje lokalnog stanovništva u značajnoj meri mogu uticati na formiranje stavova, ali i izbegavanje potencijalnih konflikata.
- Prilikom planiranja programa i mera integracije značajno je uzeti u obzir i iskustva lokalnih samouprava u integraciji izbeglica sa prostora bivše Jugoslavije, interno raseljenih lica i povratnika po sporazumima o readmisiji, kao i iskustvo u sprovođenju mera podrške različitim ugroženim kategorijama stanovništva, imajući u vidu njihovu aktivnu ulogu u tim procesima u prethodnim godinama.

O autoru ovog izdanja

Siniša Volarević je istraživač i analitičar javnih politika u Grupi 484, neprofitnoj organizaciji sa sedištem u Beogradu (Srbija). Kao diplomirani psiholog, uglavnom se bavi oblastima prisilnih migracija i migracionih politika, uključujući programe psihosocijalne podrške i integracije. Pored toga, poseduje značajno iskustvo u naučno-istraživačkom radu, u oblastima socijalne inkluzije, zapošljavanja i politika socijalnog stanovanja.

Imprint

Friedrich-Ebert-Stiftung | Kancelarija Beograd
Dositejeva /51/1 11000 Beograd

Odgovorna osoba:
Ursula Koch-Laugwitz | Direktorka, Regionalna kancelarija za
Srbiju i Crnu Goru
Tel.: ++381 (11) 3283 271 | Fax: ++381 (11) 3283 285
www.fes-serbia.org

Narudžbina publikacija:
info@fes-serbia.org

Svaka dalja komercijalna upotreba sadržaja zabranjena je bez prethodne pismene saglasnosti fondacije Friedrich Ebert.

Stavovi izneti u ovoj publikaciji ne izražavaju nužno stavove fondacije Friedrich Ebert ili stavove organizacije u kojoj je autor zaposlen.