



SISTEM PRIHVATA MIGRANATA I IZBEGLICA TOKOM MIGRANTSKE KRIZE

PRO**ACTION**

PRotection Against disCriminaTION of asylum-seekers and unaccompanied child migrants
Zaštita od diskriminacije tražilaca azila i dece bez pratnje u migracijama



PROJEKAT FINANSIRA
EVROPSKA UNIJA



**SISTEM PRIHVATA
MIGRANATA I IZBEGLICA
TOKOM MIGRANTSKE KRIZE**



Grupa
484



P R A X I S



International
Commission
of Jurists



Канцеларија за сарадњу
са правним групама

SISTEM PRIHVATA MIGRANATA I IZBEGLICA TOKOM MIGRANTSKE KRIZE

Izdavač:

Grupa 484,
Pukovnika Bacića 3,
11000 Beograd

Za izdavača:

Vladimir Petronijević

Lektura i korektura:

Dragana Pokrajac
Jelica Lepori

Dizajn i prelom :

Marko Zakovski

Tiraž: 100 komada

Štampa: Standard 2

Beograd, 2016.

Uvod

U oblasti migracija 2015. godina ostaće zabeležena kao godina u kojoj je se došlo do najmasovnijeg **prinudnog** kretanja stanovništva na tlu Evrope posle II svetskog rata. Efekti i posledice ovakvog kretanja biće predmet analiza duži vremenski period, i nesumljivo će izvršiti uticaj na postojeće migracijske politike i normativne okvire Evropske unije, ali i zemalja koje su direktno ili indirektno bile “pogođene”. U R. Srbiji, 2015. trebala je biti godina koju će obeležiti reforme u oblasti azila i migracija, ali ipak biće označena kao godina u kojoj su veliki kapaciteti i resursi uloženi u zadovoljenje osnovnih potreba ljudi u migracijama.

Prvo izdanje Priručnika, imalo je za cilj da, u kontekstu mešovitenih migracija koje su se odvijale na teritoriji Republike Srbije prethodnih nekoliko godina, doprinese boljem razumevanju ovog fenomena, da potrebe migranata budu prepoznate i da se na njih odgovori na adekvatan način. U momentu njegovog nastajanja tok migranata i izbeglica imao je drugačije karakteristike, te je njegova primena u kontekstu novonastalih okolnosti mogla biti samo delimična. Iz tih razloga odlučili smo se za drugo dopunjeno izdanje koje pored tri prethodno obrađene celine sadrži i četvrtu koja se specifično bavi izbegličko- migrantskom krizom. Takođe, jedan segment posvećen je i readmisiji s obzirom da će pitanje vraćanja državljanja trećih država sa približavanjem Evropskoj uniji i unapređenjem sistema azila postati sve aktuelnije.

U izradi četvrte knjižice pretežno su korišćeni podaci prikupljeni kroz terenske posete i razgovore sa akterima koji su sudelovali u prihvatu i zbrinjavanju migranata i izbeglica. Knjižica predstavlja sažetak nalaza četiri zasebna monitoring izveštaja u kojima su na sveobuhvatan način predstavljeni sistemi prihvata i zbrinjavanja izbeglica i migranata organizovani na ključnim tačkama teritorije R. Srbije - Subotica i okolina, Šid i okolina, Preševo i Dimitrovgrad i okolina.

Situacija u kojoj se R. Srbija našla, kao i druge zemlje koje su bile na tzv. Balkanskoj ruti je po mnogo čemu bila nespecifična i neophodno je tako je promatrati, kao izvanredno stanje, koje pre svega treba koristiti kao izvor informacija i dragocenog iskustva za kreiranje politika i uspostavljanje praksi postupanja prema migrantima i izbeglicama.

O izvanrednosti, pored enormnih brojeva osoba čiji je ulazak i/ili boravak na teritoriji R. Srbije bio registrovan, možda čak i podjednako svedoči okolnost postojanja tzv. kontrolisanog toka kako kroz teritoriju R. Srbije tako i duž čitave rute. Modaliteti kontrolisanog toka menjali su se i samim tim oblikovali uspostavljeni sistem u R. Srbiji. Pomenute okolnosti, uzete su kao osnove od kojih polazi četvrta knjižica. Uslove prihvata i postupanja analizirali smo u kontekstu kontrolisanog toka, ali osvrnuli smo se i na uspostavljenju praksu nakon zatvaranja tzv. Balkanske rute, što za potrebe Priručnika i jasnijeg razgraničavanja označavamo kao “nekontrolisani tok”.

1. Modaliteti kontrolisanog toka

Za nepunih godinu dana, koliko ja trajao pojačan migracijski tok kroz teritoriju R. Srbije, može se razgraničiti nekoliko faza, koje su pre svega rezultat spoljnih faktora- jednostranih odluka zemalja u okruženju, sporazuma zemalja na ruti i rešenja dogovorenih na nivou Evropske unije.

Za većinu aktera početak krize vezuje se za jun 2015. godine i nekoliko stotina migranata i izbeglica koje su svakodnevno prelazile granicu sa Makedonijom. U tom momentu glavna izlazna tačka bila je granica sa Mađarskom i čitav sistem prihvata bio je upodobljen ovakvoj ruti. Uspostavljeni sistem prihvata imao je za cilj da obezbedi zadovoljenje osnovnih životnih potreba migranata i izbeglica koji su ulazili i/ili boravili na teritoriji R. Srbije, i omogućiti tranzit onima koji nisu imali nameru da međunarodnu zaštitu traže pred nadležnim organima R. Srbije.

Takva situacija trajala je sve do septembra, kada je niz odluka Mađarske doveo do promene rute i fokusiranje na granicu sa Hrvatskom. Treća faza, nastupila je kao posledica zahteva nekih zemalja članica EU koje su označene kao željene zemlje destinacije velikog broja ljudi u toku, da se mogu propuštati samo lica koja dolaze iz Avganistana, Sirije i Iraka i koja poseduju validna identifikaciona dokumenta. Drugim rečima, zahtevano je postupanje na način da se pravi razlikovanje „migranata“ od osoba koje dolaze iz ratom zahvaćenih područja. Naredna faza, bila je rezultat potpisivanja sporazuma između ministara unutrašnjih poslova zemalja koje se nalaze na ruti i koja je podrazumevala sistem jedinstvene registracije na grčko-makedonskoj granici. Ova faza trajala je najkraći period jer je ubrzo potom Evropska unija postigla dogovor sa Turskom o preuzimanju/zaustavljanju migranata i izbeglica, što je rezultiralo i zatvaranjem koridora za tranzit izbeglica i migranata na tzv. Balkanskoj ruti. Od aprila, zvaničnog slobodnog tranzita kroz R. Srbiju nema, ali ipak, kao i što se očekivalo migranti i izbeglice i dalje dolaze i prolaze kroz teritoriju R. Srbije uz kraća ili duža zadržavanja.

2. Institucionalni i vaninstitucionalni akteri

2.1. Kontrolisan tok

Sa povećanim brojem migranata i izbeglica koje su ulazile i/ili boravile na teritoriji R. Srbije povećao se i broj aktera uključenih u sistem njihovog zbrinjavanja. Inicijalna reakcija obuhvatala je pružanje humanitarne pomoći i podrške na ulaznim i izlaznim tačkama u R. Srbiju. Ubrzo nakon što je uočen trend dolaska velikog broja ljudi na dnevnom nivou, formirana je Radna grupa za rešavanje pitanja mešovitih migracija i

donet je Plan reagovanja u slučaju povećanog priliva migranata.¹ Sistem je prvenstveno imao za cilj da uspostavi kontrolisan ulazak migranata i izbeglica na teritoriju R. Srbije i koordinisane mehanizme pomoći i podrške, kako u smeštajnim tako i drugim kapacitetima za zadovoljenje urgentnih potreba migranata i izbeglica.

Značajnu ulogu u obezbeđivanju humanitarne pomoći, naročito u inicijalnom periodu migrantsko-izbegličke krize imale su međunarodne i organizacije civilnog društva. U periodu pre pojačanog migracijskog pritiska manji broj organizacija je aktivno pružao direktnu pomoć. Međutim od početka juna 2015. godine situacija se značajno izmenila i veliki broj organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija otpočeo je sa sprovođenjem humanitarnih aktivnosti na terenu koje su se sastojale u obezbeđivanju hrane, vode, odeće, obuće, ćebadi i sl.

Jedan od ključnih pozitivnih aspekata sistema prihvata predstavljaju razvijeni modaliteti saradnje između nadležnih državnih organa i civilnog društva, koji bi potencijalno mogli dalje biti iskorišćeni za jačanje sistema upravljanja migracijama kako kroz sistemsku koordinisanu podršku u pružanju različitih oblika pomoći migrantima, tako i u vidu proširenja kadrovskih kapaciteta institucijalnih pružalaca usluga. Formalne procedure, svojstvene državnim institucijama, upotpunjene su izvesnom fleksibilnošću, *ad hoc* reagovanjem i prilagođavanjem dinamičnim promenama migratornih kretanja na teritoriji Srbije organizacija civilnog društva. S druge strane, u okviru uspostavljenih modaliteta saradnje identifikovana je potreba za dodatnim unapređenjem sistema koordinacije svih aktera angažovanih na urgentnom zbrinjavanju migranata i izbeglica. Unapređen sistem koordinacije bi trebao da obezbedi efikasniju i racionalniju preraspodelu humanitarne pomoći kao i pravovremeno upućivanje naročito ranjivih kategorija migranata u odgovarajući sistem zaštite. Pored organizacija, značajnu ulogu u pružanju neposredne pomoći i podrške migrantima i izbeglicama imali su i mnogobrojni građani i volonteri iz zemlje i regiona.

U pogledu smeštajnih kapaciteta pored već postojećih centara za azil u Bogovađi, Banji Koviljači, Krnjači, Sjenici i Tutinu, kao i objekata za smeštaj stranih maloletnih lica bez pratnje (bez obzira da li poseduju potvrdu o izraženoj nameri ili ne), Radnih jedinica za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje u okviru Zavoda za vaspitanje dece i omladine u Nišu i Beogradu, otvoreni su novi objekti sa funkcijom smeštaja i prihvata migranata i izbeglica, tzv. Prihvatno-tranzitni centri, kao i formalni i neformalni punktovi za pomoć izbeglicama (tzv. RAP).

Kako je broj migranata i izbeglica koji su u Srbiju ulazili neposredno iz Makedonije počeo naglo da se povećava već od polovine juna meseca 2015. godine, prvi Prihvatno-tranzitni centar je otvoren u Preševu 8. jula 2016. godine.² Ubrzo potom, otvarani su i

¹ Plan reagovanja u slučaju povećanog priliva migranata, <http://www.minrzs.gov.rs/files/doc/migranti/Plan%20Vlade0001.pdf>

² Ibid

dodatni prihvatno-tranzitni centri duž teritorije (u daljem tekstu centri) u: Kanjiži (koji je bio aktivan do 15. septembra), Dimitrovgradu, Subotici i Šidu (kod željezničke stanice, tzv "siva kuća", Adaševci i Principovac). Osnovna nadležnost centara označena je kao urgentno zbrinjavanje migranata i izbeglica i u slučaju identifikacije naročito ranjivih kategorija upućivanje u odgovarajuće sisteme zaštite. U uspostavljenim centrima u Preševu i Dimitrovgradu obavljala se i procedura registracije.

Pored prihvatno-tranzitnih centara uspostavljeni sistem prihvata obuhvatao je i punktove za pomoć izbeglicama i migrantima u Miratovcu, prvoj ulaznoj tački na granici sa Makedonijom, kao i neformalne tačke pomoći u Subotici, na prostoru stare napuštene fabrike cigala (tzv. Stara ciglana), kao i u Beogradu, u parkovima u blizini autobuske i željezničke stanice.

Na prostoru „Stare ciglane“ nedaleko od Subotice već je početkom godine primećeno prisustvo većeg broja migranata. Međutim sve do jula interesovanje lokalnih vlasti i nevladinih organizacija nije bilo u meri dovoljnoj za zadovoljenje urgentnih potreba lica koja su tamo boravila. Poseban problem predstavljali su higijenski uslovi. Iako se migracijski tok nakon izmena krivičnog zakonodavstva u Mađarskoj, 15. septembra preusmerio ka Hrvatskoj, izgradnja novog centra u blizini Stare ciglane je počela u oktobru. Centar je postao operativan krajem 2015. godine kada su usledile prve restriktivne mere Evropske unije i praksa propuštanja samo onih koji dolaze iz ratom zahvaćenih područja i poseduju lični dokument kojim se potvrđuje njihov identitet. U centru u Subotici tada su u određenom periodu bili smešteni oni kojima od strane pripadnika hrvatske policije nije bilo dozvoljeno da nastave put dalje.

Druga značajnija lokacija na prostoru Vojvodine na kojoj su boravili migranti i izbeglice jeste opština Kanjiža. U prvim mesecima povećanog priliva, prostor Kanjiže je karakterisalo neformalno i nekoordinisano pružanje pomoći i podrške migrantima i izbeglicama. Nakon uspostavljanja prihvatno tranzitnog centra Vašarište u prvoj polovini avgusta 2015. godine, sve aktivnosti pomoći su preusmerene u taj centar. Prema mišljenju organizacija civilnog društva koje su bile aktivne na prostoru Kanjiže u tom periodu, kvalitet pomoći koja je pružana migrantima i izbeglicama je znatno unapređen nakon otvaranja centra.

Područje graničnog prelaza prema Bugarskoj beleži povećan intenzitet prekograničnih migratornih kretanja od 03. avgusta 2015. godine³. Ubrzo potom, saradnjom Regionalnog centra Uprave granične policije prema Bugarskoj i PU Pirot, u Dimitrovgradu je otvoren novi prihvatno-tranzitni centar. Za razliku od graničnog prelaza prema Makedoniji i uspostavljene izlazno-ulazne rute između Đevđelije i Miratovca, migratorna kretanja iz pravca Bugarske karakterišu neformalne i nekoordinisane rute manjeg intenziteta. U periodu najvećeg migracijskog pritiska

3 Poseta Regionalnom centru UGP prema Bugarskoj 11.11.2015. godine

u R. Srbiju (oktobar), u Dimitrovgradu je registrovano u proseku između 150-200 migranata i izbeglica dnevno, značajno manje nego u istom periodu u Preševu (i do 8000 dnevno). Najčešće su u pitanju bili mlađi muškarci koji su na teritoriju R. Srbije ulazili preko tzv. zelene granice. Ukoliko bi bili uhvaćeni u nezakonitom prelasku državne granice ili u blizini graničnog prelaza upućivani su u centar u Dimitrovgradu odakle su se, nakon sprovedene procedure registracije i pružene odgovorajuće pomoći, organizovanim prevozima upućivali do Beograda.

U toku migrantsko-izbegličke krize, a naročito tokom letnjih meseci jedno od ključnih neformalnih mesta okupljanja migranata i izbeglica je svakako bio Beograd, tačnije parkovi u blizini autobuske stanice i ispred Ekonomskog fakulteta. Vrlo brzo, saradnjom predstavnika opštine Savski Vanac, UNHCR i nevladinih organizacija uspostavljen je Info centar za azil. Glavna funkcija Info centra bila je da omogući informativnu pomoć migrantima i izbeglicama koji su boravili u beogradskim parkovima, kako u pogledu prava i obaveza koje imaju u Srbiji, mogućnosti ostvarivanja nekog oblika međunarodne zaštite, ali i servisnih informacija o toku puta. Nakon potpisivanja sporazuma između ministara unutrašnjih poslova Srbije i Hrvatske o organizovanom transferu izbeglica, ruta migratornih kretanja kroz Srbiju je promenjena i obuhvatala je neposredno upućivanje iz Preševa u pravcu Šida, što je dalje uticalo na smanjenje prisustva migranata i izbeglica u beogradskim parkovima. Kako se broj migranata i izbeglica na ulicama Beograda smanjio, broj aktera uključenih u sistem zadovoljenja urgentnih potreba migranata je takođe značajno redukovan.

Važno je naglasiti da su se sve aktivnosti pomoći i podrške unutar centara odvijale uz koordinaciju Komesarijata za izbeglice i migracije i Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja kao i ostalih nadležnih državnih institucija. Zdravstvena pomoć pružana je od strane nadležnih zdravstvenih ustanova, a od oktobra 2015. godine i uz podršku organizacija civilnog društva koje su u saradnji sa Ministarstvom zdravlja RS angažovale određen dodatan broj medicinskog osoblja. Humanitarna pomoć (u vidu hrane, vode, odeće, obuće, ćebadi i sl.) pružana je od strane Crvenog krsta, i u značajnoj meri određenog broja međunarodnih i organizacija civilnog društva. Pored prisustva zdravstvenih radnika, organizacija koje su pružale humanitarnu pomoć, sa porastom broja dece i porodica, pojačano je prisustvo i predstavnika nadležnih centara za socijalni rad.

Svi pomenuti objekti su otvorenog tipa, i migranti i izbeglice su se zadržavali onoliko koliko im je bilo potrebno da organizuju svoje dalje putovanje. Posmatrajući dinamiku migracijskog toka i faze koje su obeležile migrantsko-izbegličku krizu od juna pa sve do danas, primećena je potreba za preciznijim uređenjem pitanja njihovog smeštaja. Restriktivne mere zemalja Evropske unije u pogledu regulisanja pristupa teritoriji, dovele su do smanjenja broja migranata i izbeglica na teritoriji RS, ali isto tako i do dužeg zadržavanja onih koji usled istih nisu mogli da napuste Srbiju. Prema njima se postupalo na način da im je predložena mogućnost ostvarivanja prava na azil u RS a

ukoliko bi se izjasnili da ne žele da ostanu, obezbeđivao smeštaj u okviru jednog od centara.

Materijalni uslovi smeštaja u ovim centrima su u izvesnoj meri unapređeni u odnosu na period kada je migrancko-izbeglička kriza počela. Svakako najveći napredak je zabeleženo u segmentu čišćenja centara i održavanja javnih površina.

Važno je napomenuti da su pored trenutno operativnih centara identifikovani određeni dodatni objekti sa funkcijom urgentnog zbrinjavanja, koji bi bili aktivirani u situaciji popunjenosti postojećih kapaciteta (dodatni objekti se nalaze u: Somboru, Negotinu, Zaječaru, Bujanovcu, Pirotu i Bosilegradu).⁴

2.2. Nekontrolisan tok

Tokom poslednjih meseci, nakon zatvaranja organizovanog tranzita duž zemalja Zapadno-balkanske rute primetan je konstantan pad broja osoba smeštenih u različitim objektima za urgentan prihvatanje migranata i izbeglica. U situaciji nepostojanja kontrolisanog toka, migranti i izbeglica opredeljuju se za korišćenje iregularnih načina prelaska državne granice i dalje neregistrovano kretanje kroz teritoriju Srbije, te samim tim ostaju van sistema pomoći i podrške, a neformalna mesta okupljanja (poput parkova, okoline autobuske stanice u Beogradu i prostora Stare ciglane) ponovo postaju nezaobilazne usputne tačke na njihovoj putanji ka zemljama Evropske unije. Prema informacijama dobijenim od predstavnika centara kao i organizacija aktivnih na terenu, migranti samoinicijativno napuštaju objekte bez prethodne najave upravi centara i odgovarajućeg daljeg upućivanja,⁵ što migrante lišava mogućnosti odgovarajuće pravno-informativne podrške o pravnim posledicama nezakonitog prelaska državne granice, informacijama o merama regulisanja migratornih kretanja u zemljama Evropske unije, organizacijama aktivnim u zemljama njihove sledeće destinacije kao i zemljama njihovog željenog odredišta.

U drugoj polovini marta 2016. godine, od kako na granici sa Mađarskom postoji izvesna propustljivost, prisustvo migranata i izbeglica na ovim prostorima je opet postalo приметно. Prema statistici UNHCR-a, broj migranata prisutnih u blizini graničnih prelaza na severu je u znatnom porastu (tokom aprila zabeleženo je i do 425 osoba dnevno).⁶ Karakteristike novonastalih migratornih kretanja na prostoru Vojvodine se ogledaju u korišćenju zvaničnih graničnih prelaza za ulazak na teritoriju Mađarske, relativno dugom zadržavanju na granici, naročito u tranzitnom prostoru,⁷ kao i činjenici da su uglavnom u

4 Bilten Komesarijata za izbeglice i migracije posvećen povećanom prilivu migranata, http://www.kirs.gov.rs/docs/aktuelno/20160406_newsletter%2006%20ser.pdf

5 Poseta prihvatno tranzitnim centrima na prostoru Šida, 20. 04. 2016. godine.

6 UNHCR Serbia Daily Update 22-24 April 2016.

7 Refugee Protection Working Group Meeting, 28 April 2016,

pitanju neregistrovani migranti. Usled ponovnog povećanja broja migranata i izbeglica, na mađarskoj strani granice uspostavljena je praksa propuštanje unapred utvrđenog broja migranata⁸ kojima se dozvoljava da traže azil u Mađarskoj. Prilikom propuštanja, prednost se daje maloletnicima bez pratnje, kao i porodicama.

Da li su izbeglice i migranti upućivani u postojeće centre za azil?

Tokom izbegličko-migrantske krize najviše su korišćeni kapaciteti Centra za azil u Krnjači. I pored svakodnevnih obaveštenja o mogućnosti odlaska, pa čak i organizovanog prevoza do centra u Krnjači, nažalost mali broj migranata i izbeglica koji su boravili na otvorenom u okolini autobuske stanice u Beogradu se odlučivao na takvu mogućnost. U centrima za azil boravila su i ona lica koja su nakon izražene namere da traže azil odlučila i da podnesu zahtev za azil. Potvrde o izraženoj nameri koje su se izdavale migrantima i izbeglicama koji su bili registrovani u Preševu i Dimitrovgradu sadržale su i informaciju o centru za azil u koji se upućuju iako je za pretežan broj migranata teritorija R. Srbije bila samo tranzitna. Ta okolnost je posledica tehničke neprilagođenosti sistema za izdavanje potvrda jer nije bilo moguće izdati potvrdu bez unete informacije o centru u koji se lice upućuje.

U kojim centrima borave migranti i izbeglice koji ne žele da zatraže azil u R. Srbiji?

I nakon zatvaranja rute, i dalje je najaktuelnije mesto za prihvatanje u Preševu. U centru su migrantima i izbeglicama dostupne iste usluge koje su im bile na raspolaganju i u vreme najvećeg priliva, ali je broj lica koji borave znatno manji, a vreme njihovog zadržavanja nešto duže. Boravak lica nije vremenski ograničen. U ovom centru razvijena je pozitivna praksa izdavanja identifikacionih kartica kojima lice dokazuje da boravi u centru i da je registrovan od strane nadležnih službi.

Ova vrsta uspostavljene prakse svakako bi mogla biti primenjena i u centrima za azil, imajući u vidu da potvrda o izraženoj nameri važi samo 72 sata i da lice koje boravi u centru za azil sve do izdavanja lične karte za tražioce azila ne poseduje niti jedan dokument kojim bi u slučaju boravka van centra dokazao da je bona fide tražilac azila koji je prijavljen u centru za azil u zakonskom roku i koji čeka na donošenje odluke o zahtevu za azil. Od strane određenog broja aktera isticano je da odustvo neke vrste dokumenta kojim lice dokazuje svoj identitet i mesto boravka, lice dovodi u potencijalni rizik od kažnjavanja za nezakonit boravak u R. Srbiji, pa čak i povrede načela zabrane vraćanja.⁹

⁸ Tokom aprila meseca između 20 i 40 osoba dnevno. Više na: <http://www.migszol.com/blog/humanitarian-disaster-on-the-transit-zones-unclear-plans-on-legislation-and-climate-of-fear-update-on-the-asylum-policy-in-hungary>

⁹ Blize: <http://azil.rs/documents/category/izvestaji>

Takođe, od kada postoji mogućnost ulaska i na teritoriju Mađarske, i samim tim veće koncentracije lica koje pokušavaju da to učine sa teritorije R. Srbije, određeni broj lica smešta se i u novospostavljeni objekat u Subotici. Uglavnom su u pitanju porodice.

U procesu daljeg unapređenja sistema zbrinjavanja poželjno je bliže urediti normativni okvir za smeštaj onih iregularnih migranata koji ne žele da ostanu u Srbiji a dolaze iz ratom zahvaćenih zemalja, i koje dalje nije moguće vratiti (direktno ili indirektno)¹⁰ u zemlju porekla, odnosno zemlju poslednjeg prebivališta. Eventualni modalitet regulisanja pitanja njihovog smeštaja bi mogla biti prenamena jednog od uspostavljenih prihvatno-tranzitnih centara u centar za smeštaj isključivo ove kategorije migranata.

3. Procedura registracije i pristup postupku azila

Imajući u vidu osetljivost migratornih kretanja i pitanje bezbednosnog rizika koji sa sobom nose, sa porastom broja osoba koje su ulazile na teritoriju RS uspostavljena je i obavezna procedura registracije.

3.1. Kontrolisani tok

U periodu od početka povećanog priliva pa do danas, mogu se uočiti razlike u politici registracije ovih lica. Usled odsustva adekvatnijeg mehanizma, nadležni organi Republike Srbije inicijalno su se opredelili da za registraciju ovih lica koriste radnju evidentiranja, odnosno izdavanja potvrde o izraženoj nameri koja je ustanovljena Zakonom o azilu.¹¹ Ovom merom država je pokazala nameru da se svim migrantima i izbeglicama koji uđu na njenu teritoriju omogući zakonit boravak u određenom trajanju, kao i da poseduje što preciznije podatke o licima koja se kreću/borave na njenoj teritoriji. Potreba za brzom i efikasnom procedurom registracije u periodu najvećeg talasa migranata i izbeglica, nije bila u potpunosti zadovoljena jer nisu postojali dovoljni raspoloživi, kapaciteti za njeno brzo sprovođenje. Međutim, kapaciteti su unapređeni te se sa velikom izvešnošću može tvrditi da je R. Srbija uspela da registruje najveći broj ljudi koji su tranzitirali kroz njenu teritoriju. Sam proces registracije i izdavanja potvrda o izraženoj nameri nije doprineo boljem razumevanju dostupnih prava, ali i obaveza. Registracija je vršena u Prihvatno-tranzitnom centru u Preševu kao i stanici granične policije u Dimitrovgradu.

Inicijalne radnje postupka azila su u odnosu na svaku osobu formalno bile primenjene i njima načelno omogućen pristup postupku. Međutim s druge strane, statistika o

10

11 Sl. glasnik RS, br. 109/2007.

broju pokrenutih postupaka azila¹² govori o činjenici da je većina migranata optirala za odlazak u neku od zemalja Evropske unije. Osim nesrazmerne statistike, na sam postupak azila izbegličko - migrantska kriza nije bitno uticala. Postupak, uključujući i drugostepeni, kao i postupak sudskog preispitivanja odluke o zahtevu za azil, odvijao se kao i pre perioda priliva velikog broja migranata i izbeglica. Takvoj situaciji doprinela je i činjenica da se migranti nisu duži vremenski period zadržavali na teritoriji R. Srbije.

Krajem godine Odlukom Vlade¹³ (u daljem tekstu Odluka), politika registracije migranata i izbeglica koje ulazile u RS je promenjena. Konstituisana je obaveza Ministarstva unutrašnjih poslova (tačnije Uprave granične policije i područnih policijskih uprava) da svakom stranom državljaninu koji u Republiku Srbiju dođe iz zemalja u kojima je njegov život u opasnosti, izda Potvrdu o ulasku na teritoriju Republike Srbije za strane državljane koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti. Pravne posledice ove potvrde, obuhvatale su pravo na slobodu kretanja migranata u trajanju od 72 sata, pravo na korišćenje usluga banaka kao i pravo na ostvarivanje usluga smeštaja u objektima određenim za te namene. Iako je način na koji je uređena njena sadržina i uslovi pod kojima se izdaje dosta neprecizna, te ostavlja prostor za različitu interpretaciju, nesporna je njena osnovna svrha.

Praktičnost ove mere ogledala se u konstituisanju pravnog osnova za zakoniti ulazak i boravak u određenom periodu onim migrantima koji ne žele azil u Srbiji, već im je stvrana namera da dođu do jedne od zemalja Evropske unije. Načelno gledano, Odluka predstavlja napredak u odnosu na do tada primenjivanu praksu izdavanja potvrda o izraženoj nameri, međutim sa stanovišta Konvencije o statusu izbeglica,¹⁴ procedura izdavanja tranzitnih potvrda mora da osigura pristup postupku azila, odnosno da svima koji se nalazi u stanju potrebe za međunarodnom zaštitom ostavi mogućnost da istu zatraže u RS.

Praksa izdavanja tranzitne potvrda trajala je od početka godine zaključno sa 19. februarom, nakon potpisivanja Zajedničke izjave načelnika policije u Zagrebu 18. februara 2016. godine. Od tog momenta procedura propuštanja i registracija duž Makedonije, Srbije, Hrvatske, Slovenije i Austrije zasnivala se na posedovanju jednog jedinstvenog registracionog dokumenta, koji je izdavan na granici Grčke i Makedonije, a koji su potom sve ostale zemlje potpisnice izjave na svojim ulaznim tačkama potvrđivale, pečatom svoje zemlje.

Uzimajući u obzir činjenicu da je procedura registracija u periodu izbegličko-migrantske krize prošla kroz više faza, kao i da se one razlikuju u pogleda politika koje sprovode, pitanje pristupa postupku azila mora biti sagledano posebno u odnosu na svaku fazu.

12 Od ukupnog broja lica koja su izrazila nameru da traže azil, samo je njih 669 registrovano, a zahteve za azil je podnelo svega 586 lica. "Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu", str. 53.

13 Sl. glasnik RS, br. 81/2015.

14 Sl. list FNRJ-Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 7/1960.

Od sredine juna pa sve do druge polovine novembra 2015. godine sve osobe koje su ušle na teritoriju RS su bile evidentirane kao osobe koje su izrazile nameru da traže azil u RS.

U drugoj polovini novembra 2015. godine na osnovu zajedničkog dogovora zemalja duž zapadno-balkanske rute nastupila je praksa razlikovanja tzv. "ekonomskih migranata" od osoba koje dolaze iz ratom zahvaćenog područja. Propuštane su isključivo osobe koje dolaze iz Sirije, Iraka i Avganistana, i koje poseduju lični ili neki drugi dokument kojim se potvrđuje njihov identitet. Na pojedinim graničnim prelazima duž rute, pored navedenih uslova vršene su i dodatne provere uz pomoć prevodilaca. Ovakva praksa postupanja je izuzetno zabrinjavajuća sa aspekta poštovanje Konvencije o statusu izbeglica. **U procesu kreiranja i implementacije politika upravljanja migracijskim tokovima mora se voditi računa da je pravo na azil individualno pravo i u tom smislu, svakoj osobi bez obzira na nacionalnu pripadnost mora biti omogućen pristup postupku azila i uživanje zaštite u skladu sa Konvencijom.**

Tokom perioda primene Odluke, tranzitne potvrde su se izdavale migrantima koji nisu želeli da ostanu na teritoriji RS bez obzira na nacionalnost. Njihova svrha bila je da omoguće zakonit boravak onima koji ne žele da zatraže azil u Srbiji. Određene policijske uprave su dosta ekstenzivno tumačile Odluku, što je pozitivno, pa su tako u situaciji, kada je zatečena osoba kojoj je istekla tranzitna potvrda a nije napustila zemlju, polazili od pretpostavke da je lice odustalo od namere da napusti RS i izdavali potvrdu o izraženoj nameri. Međutim isto tako u praksi je bilo slučajeva da se migrantu usled poteškoća u komunikaciji izda tranzitna potvrda iako je osoba zatražila azil, odnosno da se izda tranzitna potvrda licima koja ne dolaze iz zemalja kojima je garantovan Slobodan prolaz.

Ko se ima smatrati prima facie izbeglicom?

Pod prima facie izbeglicom podrazumeva se osoba koju neka država ili UNHCR smatra izbeglicom na temelju objektivnih kriterijuma vezanih za okolnosti u zemlji porekla, a bez prethodnog pojedinačnog određivanja statusa izbeglice. U redovnim okolnostima, osnovi za priznavanje izbegličkog statusa ispituju se u pojedinačnom postupku od strane nadležnog državnog organa. Međutim u određenim situacijama sprovođenje individualnog postupka utvrđivanja izbegličkog statusa nije moguće ili je znatno otežano, pa se tada sprovodi grupno utvrđivanje statusa izbeglice, u kojem se svaki član grupe smatra izbeglicom *prima facie* tj. u nedostatku dokaza koji bi dokazali suprotno. Grupno utvrđivanje izbegličkog statusa na prima facie osnovi se zasniva na očiglednim, objektivnim okolnostima u zemlji porekla koje su dovele do egzodusa. Njegova svrha jeste da obezbedi sigurnost, zaštitu od refoulement-a i osnovni humanitarni tretman onima kojima je takva pomoć potrebna¹⁵.

15 UNHCR, June 2015, Guidelines on international protection No.11

Tokom izbegličko-migrantske krize, UNHCR-a je u pogledu terminološkog određenja osoba koje su bile deo migracijskog toka smatrao da su u većini u pitanju prima facie izbeglice, odnosno osobe koje dolaze iz zemalja zahvaćenih ratom ili koje se smatraju zemljama "koje proizvode izbeglice" i kojima je potrebna međunarodna zaštita.

Da li se mogao primeniti institut privremene zaštite?

Podsećanja radi, prema Zakonu o azilu (član 36), privremena zaštita je oblik zaštite o čijoj primeni Vlada R. Srbije donosi odluku, a koji se dodeljuje 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, kad zbog masovnog dolaska ne postoji mogućnost da se sprovede individualna procedura za dobijanje prava na azil. Polazeći od samog određenja zakona, elemenata za pokretanje mehanizma svakako je bilo i to su posebno isticale organizacije civilnog društva. Međutim, uzimajući u obzir činjenicu da većina lica na koju bi se eventualno takva odluka mogla primeniti nije pokazivala stvarnu volju da ostane u R. Srbiji, postavlja se pitanje kakvi bi bili stvarni domašaji i efekti čak i da se Vlada Republike Srbije odlučila da donese odluku o pokretanju mehanizma zaštite koju pruža institut privremene zaštite.

3.2. Nekonrolisani tok

U skladu sa važećim pravnim okvirom, redovna procedura postupanja prema osobama koje ne žele da traže azil u RS i koje nemaju drugi zakonski osnov boravka, obuhvata pokretanje prekršajnog postupka pred nadležnim Prekršajnim sudom, kao i određivanje smeštaja u Prihvatilištu za strance.

Pohvalno je naglasiti da su se određene organizacione jedinice u okviru nadležnog organa u periodu migrantsko-izbegličke krize opredelile za neiniciranje prekršajnog postupka već upućivanje u sistem prihvata. Prema podacima Zaštitnika građana, broj podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka po osnovu nezakonitog ulaska prema osobama koje su izbegle iz ratom zahvaćenih zemalja, se od novembra meseca značajno smanjio, nakon upućivanja preporuke o prekršajnom nekažnjavanju izbeglica.

Da li se "ekonomskim migrantima" može uskratiti pristup postupku azila?

Pristup postupku mora biti garantovan svima, bez obzira na okolnosti koje su poznate nadležnim organima u vezi sa konkretnom osobom. Dakle, nijednoj osobi ne sme se *a priori* uskratiti pristup postupku azila. U postupku azila se upravo utvrđuje da li postoje opravdani razlozi da se nekom licu pruži azil ili je u pitanju lice koje je ekonomski migrant, odnosno lice za koje se može utvrditi da postoje neki od elemenata koji dovode do izuzeća od prava na uživanje izbegličkog statusa ili nekog drugog oblika zaštite. Uskraćivanje pristupa postupku azila potrebno je promatrati i u kontekstu obaveze poštovanja načela zabrane vraćanja.¹⁶

¹⁶ Bliže: Knjižica broj 1, Pojmovni okvir

4. Maloletnici bez pratnje

4.1. Kontrolisani tok

U periodu izbegličko-migrantske krize bio je primetan značajan broj dece. Prema statistici UNHCR- tokom 2015 godine deca su činila 36% od ukupnog broja osoba koja su izrazila nameru da traže azil u RS,¹⁷ među kojima je bilo 10.645 maloletnika bez pratnje¹⁸.

U cilju pružanja odgovarajuće pomoći deci u pokretu uspostavljeni sistem prihvata izbeglica i migranata sadržao je određeni set mera koji se odnosio na maloletnike bez pratnje. U odgovoru koji je usledio državni organi su pokazali izrazitu senzibilnost i razumevanje specifičnosti njihovog položaja.

Jedna od prvih preduzetih mera obuhvatala je donošenje Instrukcije¹⁹ Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, kojom je predviđena nedvosmislena obaveza obezbeđivanja smeštaja maloletnim migrantima bez pratnje. Otklonjena je pravna praznina koja je postojala u periodu pre krize, i u situaciji popunjenosti smeštajnih kapaciteta u Radnim jedinicama za prihvatanje stranih maloletnika bez pratnje ustanovljena je nadležnost određenih ustanova u okviru sistema socijalne zaštite za obezbeđivanja usluge smeštaja. Dalje, konstituisana je obaveza nadležnog centra za socijalni rad da preveze maloletnog migranata bez pratnje nađenog na teritoriji njegove mesne nadležnosti do odgovarajuće ustanove gde se obezbeđuje smeštaj. Navedena odredba svakako predstavlja značajno unapređenje sistema upućivanja maloletnika bez pratnje jer isključuje diskrecionu procenu kada je reč o obaveznoj obezbeđivanju prevoza, ali isto tako kreira dodatni pritisak na rad centara za socijalni rad. U situaciji povećanog priliva migranata i izbeglica, opterećenost rada centara za socijalni rad je naročito došla do izražaja. Nedostatak ljudstva, nedostatak materijalnih uslova za nesmetan rad, potreba za angažovanjem prevodilaca koji bi ostvarili komunikaciju i time olakšali rad socijalnih radnika, podizanje kapaciteta novoangažovanih socijalnih radnika na pitanjima zbrinjavanja migranata su samo neki od uočenih prostora za dalje unapređenje.

Naročito opterećeni su bili centri za socijalni rad nadležni u mestima koja su predstavljala glavne ulazne i izlazne tačke. Kako bi se obezbedilo prisustvo predstavnika nadležnog Centra za socijalni rad, UNICEF je u saradnji sa Udruženjem stručnih radnika socijalne zaštite Republike Srbije obezbedio dodatni broj socijalnih radnika u Preševu i Šidu.

¹⁷ UNHCR, Interagency Operational Update 21 Dec 2015-3 Jan 2016

¹⁸ Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu, str. 51

¹⁹ Instrukcija o postupanju centara za socijalni rad i ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika u obezbeđivanju zaštite i smeštaja maloletnih migranata bez pratnje, br. 110-00-00469/2015-14 od 10. 07. 2015. godine.

Tokom perioda izbegličko-migrantske krize, praksa određenih centara za socijalni rad uključivala je određivanje porodičnog smeštaja maloletnim migrantima bez pratnje umesto upućivanja u jednu od ustanova sistema socijalne zaštite. Imajući u vidu da je cilj smeštaja deteta u hraniteljsku porodicu obezbeđivanje adekvatnog porodičnog okruženja u kome će ono rasti i razvijati se,²⁰ svakako da ovakva praksa predstavlja adekvatnije rešenje u odnosu na smeštaj u neku od ustanova socijalne zaštite. Međutim prostor za unapređenje postoji, pa u tom smislu između ostalog, potrebno je raditi na bližem uređenju korišćenja usluge hraniteljstva u kontekstu maloletnih migranata bez pratnje: koje su to okolnosti koje u konkretnom slučaju moraju postojati kako bi se Centar za socijalni rad opredelio za smeštaj u hraniteljsku porodicu, zatim imajući u vidu specifičnost položaja maloletnih migranata utvrditi određene dodatne i bliže uslove za ocenu podobnosti osobe za pružanje usluge porodičnog smeštaja.

U okviru prihvatno-tranzitnih centara u Preševu i Adaševcima, kao i na prostoru Beograda ustanovljen je i poseban Kutak za decu kao i majke sa decom. Praktičnost ovog prostora pokazala se u mogućnosti obavljanja različitih radionica, aktivnosti psiho-socijalne podrške i procene vulnerabilnosti dece. Prilikom uređivanja dalje politike upravljanja migracijskim tokovima, mora se voditi računa da uspostavljeni smeštajni kapaciteti predviđaju poseban prostor za decu.

Poslednjih meseci preduzeti su određeni koraci ka unapređenju sistema socijalne zaštite kako bi se odgovorilo na potrebe dece u situaciji povećanog priliva. S tim u vezi, u toku je konsultativni proces izrade Standardnih operativnih procedura za zaštitu dece izbeglica i migranata uz koordinaciju Ministarstva za rad zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja koje bi trebalo da u okolnostima vanrednih situacija osiguraju da sva deca dobiju adekvatnu podršku koja im je potrebna. Dalje, inicirani su razgovori o uspostavljanju određenih indikatora radi prepoznavanja stepena ranjivosti među maloletnim migrantima i s tim u vezi upućivanja u odgovarajući mehanizam zaštite.

Izbegličko-migrantska kriza je takođe pokazala potrebu za reformom sistema socijalne zaštite u kontekstu zbrinjavanja maloletnih migranata i ostalih ranjivih kategorija među migrantskom populacijom koje se nalaze u stanju socijalne potrebe. Važno je negde podsetiti da sistemske izmene moraju uzeti u obzir raspoložive institucijske kapacitete Republike Srbije i biti dalje usmerene ka obezbeđivanju trajnih rešenja, rukovodeći se najboljim interesom deteta.

4.2. Kontrolisani tok

Od trenutka kada su dogovorom policija država na Balkanskoj ruti usaglašeni kriterijumi za propuštanje, povećavao se broj osoba kojima je uskraćen ulazak u R.Hrvatsku i nastavak putovanja. Poseban izazov predstavljalo je zbrinjavanje

²⁰ Priručnik za hranitelje, UNICEF, 2011. godine

maloletnika sa područja Maroka, Alžira, Pakistana i drugih država kojima prema aktuelnoj politici regulisanja migracijskih tokova država EU, bio onemogućen slobodan prolaz. Maloletnici poreklom iz navedenih zemalja u najvećem broju slučajeva nisu izražavali nameru da traže azil, te su u R. Srbiji boravili u iregularnom statusu, najčešće nakon što su samovoljno napustili neki od objekata namenjenih za smeštaj maloletnika bez pratnje, što ih je izlagalo dodatnom riziku od različitih vrsta zloupotrebe ili eksploatacije.

Da li su se maloletnici bez pratnje upućivani u Radne jedinice u Beogradu i Nišu tokom povećanog priliva?

Kapaciteti Radnih jedinica korišćeni su samo delimično, pre svega usled njihovog geografskog položaja, kao i zbog činjenice da je u većini slučajeva maloletnicima bez pratnje omogućeno da nastave tranzit kao i drugim osoba u migracijskom toku. Takođe, u nekoliko slučajeva, posebno razdvajanja maloletnika od porodica deca su smeštana i u Prihvatnu stanicu Doma za decu ometenu u razvoju "Kolevka". U Radnu jedinicu koja funkcioniše u okviru Zavoda za vaspitanje dece i omladine Beograd uglavnom su upućivana deca koju su centri za socijalni rad, druge nadležne institucije i organizacije civilnog društva identifikovale kao maloletnike bez pratnje u okolini autobuske i železničke stanice u Beogradu.

Da li je dolazilo do razdvajanja porodica i kako su rešavane takve situacije?

Tokom izbegličko-migrantske krize, usled priliva velikog broja ljudi neretko se dešavalo odvajanje članova porodice te su nadležni organi u saradnji sa UNHCR-om i Crvenim krstom radile na prevazilaženju ovakvih situacija, kako unutar teritorije R. Srbije, tako i kroz koordinaciju i saradnju sa nadležnim službama zemalja tranzita i krajnjeg odredišta.

Preciznih informacija o broju takvih slučajeva nema što je donekle i posledica odsustva jednoobrazne procedure koja se u takvim situacijama primenjivala. Naime, u zavisnosti od slučaja do slučaja, pokretani su mehanizmi i procedure u kojima su sudelovale i/ili bili glavni akteri kako nadležne institucije, tako i međunarodne, ali i organizacije civilnog društva.

5. Readmisija

Shodno Zakonu o potvrđivanju sporazuma Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave kao i drugim zaključenim bilateralnim sporazumima, Srbija je dužna da pored svojih državljana, na zahtev države članice prihvati i bilo kog državljanina treće zemlje ili lice bez državljanstva koje ne ispunjava ili više ne ispunjava važeće uslove za ulazak, boravak ili nastanjenje na teritoriji države članice molilje, ukoliko je dokazano ili ako je moguće na osnovu podnetih *prima facie* dokaza verodostojno pretpostaviti da lice u pitanju: poseduje, ili je u vreme ulaska posedovalo, važeću vizu ili dozvolu boravka izdatu od strane Srbije, odnosno da je na nezakonit način i direktno ušlo na teritoriju države članice, nakon što je boravilo, ili bilo u tranzitu kroz teritoriju Srbije. S druge strane sve navedeno važi i u situaciji kada se Srbija pojavljuje kao zemlja molilja.

Postoje dva oblika postupka readmisije: redovni i skraćeni postupak. Skraćeni postupak se sprovodi u situaciji kada je strani državljanin ili lice bez državljanstva uhvaćeno u blizini graničnog prelaza od strane nadležnih organa jedne države ugovornice, nakon što je nezakonito ušlo sa teritorije druge države ugovornice.

Redovni postupak readmisije podrazumeva podnošenje zahteva za prihvatanje nadležnom organu države ugovornice. Zahtev mora da sadrži određene informacije: podatke o osobi koju je potrebno prihvatiti, i pretpostavke na osnovu kojih će se obezbedi *prima facie* dokazi o postojanju uslova za readmisiju i nezakonitom ulasku, boravku ili nastanivanju državljana trećih zemalja ili lica bez državljanstva, i fotografiju osobe koje se vraća. *Prima facie* dokazi o postojanju uslova za readmisiju državljana trećih zemalja i lica bez državljanstva su, između ostalog, pečati sa datumom prelaska granice; dokumenti, uverenja i računi na ime (npr. hotelski računi, propusnice za javne odnosno privatne ustanove, računi od kredinih kartica, itd.) koji jasno pokazuju da je lice boravilo na teritoriji zamoljene države; karte sa imenom putnika; zvanična izjava data naročito od strane pripadnika graničnih službi koji mogu da posvedoče da je lice u pitanju prelazilo granicu; svedoci koji mogu da posvedoče da je lice prešlo granicu, itd.

Nezakonitost ulaska, boravka ili nastanjenja se utvrđuje na osnovu putnih dokumenata osobe koji ne sadrže neophodnu vizu ili drugu dozvolu za boravak na teritoriji države molilje. Ukoliko dotična osoba ne poseduje neophodne putne dokumente, vizu ili dozvolu za boravak, kao *prima facie* dokaz nezakonitog ulaska, boravka ili nastanjenja se uzima izjava države molilje.

Pored prihvata, sporazumi o readmisiji isto tako regulišu i pitanje tranzita državljana trećih zemalja i lica bez državljanstva kroz teritoriju zamoljene države na putu od države molilje do države konačnog odredišta. Važno je naglasiti da će država ugovornica dozvoliti tranzit državljana treće zemlje ili lica bez državljanstva na njenoj teritoriji, u slučaju kada je druga strana ugovornica, država molilja, obezbedila prihvatanje za lice u tranzitu u nekoj trećoj državi.

Postupak tranzita se sprovodi tako što država molilja uputi zahtev za tranzit zamoljenoj državi. Podneti zahtev mora da sadrži sledeće informacije: vrstu tranzita (vazduhom ili kopnom), eventualne druge tranzitne države i planirano konačno odredište, podatke o dotičnoj osobi, predviđeno mesto ulaska, vreme transfera i eventualno obezbeđivanje pratnje, i izjava države molilje da je obezbeđen prihvata osobe u tranzitu u nekoj drugoj državi kao i izjava da nema saznanje o postojanju razloga za odbijanje zahteva za tranzit. Tranzit preko svoje teritorije zamoljena država može odbiti, između ostalog i ukoliko osobi u državi odredišta ili drugoj državi tranzita prethodi mučenje, nečovечно ili ponižavajuće postupanje, kažnjavanje, smrtna kazna ili progon zbog rase, veroispovesti, narodnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog uverenja.

Kakva je procedura postupanja prema povratniku po osnovu sporazuma o readmisiji, državljaninu treće zemlje i licu bez državljanstva?

Po dolasku na granični prelaz RS, pripadnici nadležnog Regionalnog centra sprovode povratnika do odgovarajuće područne policijske uprave/polijske stanice gde se sprovodi procedura identifikacije.²¹ Dalje, pripadnici policije utvrđuju da li osoba ima potrebu za upućivanjem u odgovarajući posebni sistem zaštite. Ukoliko to nije slučaj ispituje se da li osoba ispunjava uslove za zakonit boravak i u zavisnosti od rezultata ispitivanja preduzimaju se radnje u cilju pokretanja prekršajnog postupka ili odgovarajuće upravne radnje sa ciljem regulisanja zakonitog boravka. Sve procedure postupanja prema povratnicima, od momenta preuzimanja na graničnim prelazima, moraju biti zasnovani na standardima zaštite ljudskih prava.

Tokom 2015. godine po osnovu sporazuma o readmisiji Republika Srbija je primila oko 5.500 stranih državljana, a od tog broja najviše iz Mađarske (oko 5.240).²² Među povratnicima vraćenim sa teritorije Mađarske najviše je bilo osoba iz Sirije, Avganistana i Iraka, oko 90% od ukupnog broja.

Saradnja sa nadležnim organima Mađarske u pogledu primene sporazuma o readmisiji nastavljena je i tokom perioda intenzivnog migracijskog pritiska. Dalje postupanje prema onima koji su vraćeni u ovom periodu se sastojalo u pokretanju prekršajnog postupka za nezakonit ulazak i/ili nezakonit boravak na teritoriji RS. Kako predstavnici Regionalnog centra Uprave granične policije prema Mađarskoj ističu u periodu od sredine godine nije bilo slučajeva izražavanja namere da se traži azil u RS među povratnicima koji su u tom periodu bili vraćeni primenom sporazuma o readmisiji sa teritorije Mađarske. Dalje, napomenuli su da se praksa postupanja u situaciji kada je vraćen maloletnik bez pratnje, sastoji u pozivanju nadležnog Centra za socijalni rad i upućivanja u Dom za decu ometenu u razvoju "Kolevka".²³

21 O proceduri identifikacije pogledajte više u knjizi broj 2 "Primarni prihvati"

22 Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu., str.54

23 Informacije dobijene prilikom posete Regionalnom centru UGP prema Mađarskoj 13.11.2015. godine

Kada je u pitanju granica sa Hrvatskom, nakon potpisivanja sporazuma u Zagrebu između ministara unutrašnjih poslova Srbije i Hrvatske, i uspostavljanja organizovanog prevoza migranata od Šida do Slavenskog broda, nije bilo readmisije državljana trećih zemalja i lica bez državljanstva iz Hrvatske u Srbiju.²⁴

Kada je reč o vraćanju državljana trećih zemalja primenom sporazuma o readmisiji od strane nadležnih organa RS u neku od susednih zemalja, u toku 2015. godine u Bugarsku je vraćeno ukupno 119 državljana trećih zemalja.²⁵ Među njima zabeleženi su i slučajeva vraćanja dečaka, maloletnika bez pratnje i to u skraćenom postupku. Prema njima se postupalo u skladu sa odgovarajućom procedurom, obaveštavao se nadležni Centar za socijalni rad koji postavlja staratelja iz reda zaposlenih. Dečaci su dalje u pratnji staratelja dovođena do Zavoda za vaspitanje dece i omladine u Nišu gde su boravila do organizovanja neposrednog udaljenja.²⁶ Primena Sporazuma o readmisiji sa Makedonijom je izostala i tokom 2015. godine.²⁷

Šta znači izraz neformalna readmisija?

Neformalna readmisija predstavlja izraz koji se upotrebljava za situaciju transfera stranca koji nezakonito boravi na teritoriji jedne zemlje potpisnice sporazuma o readmisiji, na teritoriju druge zemlje potpisnice sporazuma o readmisiji, od strane nadležnog državnog organa a bez prethodno sprovedenog formalnog postupka.

Formalan postupak readmisije, u zavisnosti od toga da li je u pitanju redovni ili skraćeni, obuhvata sledeće korake: podnošenje uredno popunjenog zahteva za prihvata ili tranzit zamoljenoj državi u odgovarajućem roku (po pravilu najviše godinu dana od dana kada je nadležno telo države koja zahteva readmisiju utvrdilo da lice ne ispunjava ili više ne ispunjava važeće uslove za ulazak, boravak ili nastanjenje), ispitivanje zahteva od strane zamoljene države i dostavljanje odgovora pismenim putem u odgovarajućem roku (po pravilu, dva radna dana ako se radi o ubrzanom postupku, odnosno deset kalendarskih dana u ostalim slučajevima). Ako se u utvrđenom roku ne obezbedi odgovor, smatraće se da je transfer odobren. U slučaju odbijanja zahteva za readmisiju moraju se navesti razlozi odbijanja. Nakon davanja pozitivnog odgovora države ugovornice dogovaraju uslove neposrednog transfera.²⁸

Ukoliko je odobren zahtev za prihvata ili tranzit od strane zamoljene države a nisu dogovoreni sami uslovi neposrednog transfera, jednostrano vraćanje stranca od

24 Informacija dobijena prilikom posete Regionalnom centru UGP prema Hrvatskoj 09.11.2015. godine.

25 Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu, str.54

26 Informacija dobijena prilikom posete Regionalnom centru UGP prema Bugarskoj 11.11.2015. godine.

27 Informacija dobijena prilikom posete Regionalnom centru UGP prema Makedoniji 19.11. 2015. godine.

28 Prema Zakonu o potvrđivanju sporazuma o readmisiji sa Makedonijom, nadležni organ države molilje izdati putnu ispravu za strance u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvom. Ukoliko je nacionalnim zakonodavstvom zamoljene države propisano, nadležno diplomatsko-konzularno predstavništvo izdati vizi.

strane države molilje bi podrazumevalo situaciju neformalne readmisije. Vraćanje grupe migranata u situaciji neformalne readmisije može da implicira na postojanje potencijalnog kolektivnog proterivanja.

Šta je kolektivno proterivanje?

Prema stavu Evropskog suda za ljudska prava pod kolektivnim proterivanjem podrazumeva se bilo koja mera nadležne vlasti kojom se prisiljavaju stranci kao grupa da napuste zemlju, osim ukoliko je ta mera doneta na osnovu razumnog i objektivnog ispitivanja konkretnog slučaja svakog pojedinačnog člana grupe.

Da bi proterivanje grupe stranaca bilo u skladu sa međunarodnim i regionalnim standardima, proterivanju mora prethoditi pojedinačni postupak ispitivanja svih relevantnih okolnosti konkretnog slučaja u odnosu na svakog člana grupe, i na osnovu sprovedenih postupaka moraju biti donete individualne odluke. U skladu sa dosadašnjom praksom Evropskog suda za ljudska prava, prilikom ispitivanja postojanja kolektivnog proterivanja, uzima se u obzir i sadržina odluka o proterivanju. Traži se da odluke o proterivanju članova grupe ne budu sačinjene na identičan način, već da se odluka svakog člana grupe poziva na individualne okolnosti svojstvene njegovom/njenom slučaju²⁹.

Proterivanje grupe stranaca bez prethodno sprovedenog pojedinačnog postupka, je problematično i sa aspekta poštovanja međunarodnih i regionalnih standarda zaštite naročito ranjivih kategorija. U tom smislu kolektivno proterivanje bi sprečilo odgovarajući postupak identifikacije stranaca u potrebi za posebnim oblikom zaštite (bilo da je reč o tražiocu azila, maloletniku (bez) pratnje, žrtvi trgovine ljudima ili nekoj drugoj naročito ranjivoj kategoriji migranata) i s tim u vezi povredilo obavezu države da obezbedi odgovarajuću zaštitu tim osobama.

Šta podrazumeva dobrovoljni povratak i kako se sprovodi?

Dobrovoljni povratak podrazumeva pravo stranca koji nezakonito boravi na teritoriji jedne zemlje da bude vraćen na teritoriju svoje države porekla odnosno države poslednjeg prebivališta.³⁰

Postupak dobrovoljnog povratka stranca koji nezakonito boravi na teritoriji R. Srbije nije regulisan važećim pravnim okvirom u R. Srbiji. U praksi se sprovodi kroz program asisitiranog dobrovoljnog povratka Međunarodne organizacije za migracije (IOM) a u saradnji sa nadležnim organima R. Srbije. Ukoliko je u programu dobrovoljnog povratka osoba koja ne poseduju putnu ispravu zemlje porekla, uloga državnih organa se sastoji u obezbeđivanju odgovarajuće putne isprave/ putnog lista za potrebe

29 Čonka v. Belgium, predstavka br. 51564/99, presuda od 5. februara 2002.

30 O pravu na dobrovoljni povratak više u knjižici broj 1 "Pojmovni okvir".

napuštanja zemlje. S druge strane, IOM, putem komunikacije sa nadležnim organima RS i diplomatsko konzularnim predstavništvom zemlje porekla, pribavlja svu potrebnu dokumentaciju, pokriva finansijske troškove prevoza do zemlje porekla i obezbeđuje asistenciju na samom putu.

Od početka 2016. godine IOM sprovodi postupke dobrovoljnog povratka migranata koji su usled restriktivnih mera zemalja Evroske unije odustali od namere da međunarodnu zaštitu traže u nekoj od ovih zemalja, već su se odlučili na povratak u zemlju porekla.

6. Kontakti relevantnih institucija

Informacije iz Poglavlja broj 6 treba posmatrati kao dopunu Knjižice br 3, koja sadrži sveobuhvatan pregled direktno i indirektno nadležnih institucija, dok su u ovom delu sadržane samo informacije o organizacijama/institucijama koje su postale deo sistema zbrinjavanja migranata i izbeglica tokom povećanog priliva.

PREŠEVO

Prihvatno- tranzitni centar

U skladu sa Planom reagovanja u slučaju povećanog priliva migranata, od jula meseca 2015. godine, otvoren je Centar kapaciteta od 650 mesta. U Centru, pripadnici MUP-a registruju migrante gde se i vrši se lekarski pregled. Centar raspolaže toaletima , tuš kabinama, toaletima za lica sa posebnim potrebama kao i prostorije za smeštaj majki sa decom. Od februara 2016. godine u Prihvatnom centru u Preševu otvorena su još dva porodična paviljona za privremeni smeštaj oko 350 migranata, dečiji kutak za majke sa decom i nova medicinska ambulanta sa dve ordinacije.

Crveni krst

Adresa: Zenel Ajdini 2, 17523 Preševo

Telefon: 017 7411 172

E-mail: presevo@redcross.org

Poverenik za izbeglice i migracije

Adresa: Maršala Tita 36

Telefon: 017/660-137

E-mail: presevo@kirs.org.rs

ŠID

Tranzitno prihvatni centar „Principovac“ od 09. 2015. godine, namenjen prihvatu i urgentnoj pomoći migrantima koji se kreću ka hrvatskoj granici.

Tranzitno prihvatni centar „Adaševci“ od 11. 2015. godine, u Centru se pruža pomoć i hrana dok se migranti ukrcajavu na voz iz Šida ka Slavonskom brodu u Hrvatskoj.



Šid – stanica, predviđen je kapacitet od 200 mesta za duži boravak i 100 mesta za tranzit.

Crveni krst Šid

Adresa: Cara Lazara 10

Telefon: 022/ 712-310

E-mail: office@cksid.org.rs ; sid@redcross.org.rs

Poverenik za izbeglice i migracije

Adresa: Cara Dušana 1

Telefon: 063/ 564-760

E-mail: sid@kirs.org.rs

BUJANOVAC

Tranzitno prihvatni centar „Svetlost“ otvoren je 16.10.2015. godine, gde se može registrovati i do 1500 migranata. Takođe, pruža se zdravstvena i druga neophodna pomoć.

PS Bujanovac

Adresa: Karađorđa Petrovića BB

Telefon: 017/ 651-003

Prekršajni sud Vranje (Odeljenje Bujanovac)

Adresa: Karađorđa Petrovića bb

Telefon: 017/421-275

E-mail: prekršajnisudvranje@gmail.com

Centar za socijalni rad

Adresa: Trg Karađorđa Petrovića bb

Telefon: 017 651 222

E-mail: bujanovac.csr@minrzs.gov.rs

Dom zdravlja

Adresa: Karađorđeva bb

Telefon: 017 651 017

E-mail: domzdravljabujanovac@gmail.com

Crveni krst

Adresa: Karađorđa Petrovića bb

E-mail: bujanovac@redcross.org.rs

Poverenik za izbeglice i migracije

Adresa: Karađorđa Petrovića 115

Telefon: 017/651-044

E-mail: bujanovac@kirs.gov.rs

SUBOTICA

U tranzitno prihvatnom centru u Subotici se kratkoročno zbrinjavaju izbeglice i migranti gde im se obezbeđuje hrana i vrši se zdravstveni pregled. Centar je kapaciteta od 150 ležajeva, izgrađena je spavaonica i raspolaže lekarskim timom.

Crveni krst

Telefon: 063/17103525

E-mail: zsolt@suredcross.org.rs

Poverenik za izbeglice i migracije

Adresa: Trg L. Nešića 1

Telefon: 024/558-483

E-mail: subotica@kirs.gov.rs

DIMITROVGRAD

Prihvatni centar u Dimitrovgradu obezbeđen je šatorima i kontejnerom za pripremanje hrane.

PS Dimitrovgrad

Adresa: Balkanska 81

Telefon: 010/ 361-105

Prekršajni sud Pirot, Odeljenje Dimitrovgrad

Adresa: Balkanska 81

Telefon: 010/363-564

E-mail: prekrhajnisud.piros@open.telekom.rs

Centar za socijalni rad

Adresa: Srpskih vladara 126a

Telefon: 010/362-688 (668)

E-mail: dimitrovgrad.csr@minrzs.gov.rs

Dom zdravlja

Adresa: Hristo Smirninski 2

Telefon: 010/361-966

E-mail: dz_dimitrovgrad@open.telekom.rs

Crveni krst

Adresa: Kiril Metodi 7

Telefon: 010/361-575

E-mail: dimitrovgrad@redcross.org.rs



Grupa
484



Poverenik za izbeglice i migracije

Adresa: Balkanska 2

Telefon: 010/361-108

E-mail: dimitrovgrad@kirs.gov.rs

BOSILEGRAD

PS Dimitrovgrad

Adresa: Georgi Dimitrova BB

Telefon: 017/877-151

Prekršajni sud Vranje (nadležan za teritoriju opštine Bosilegrad)

Adresa: Zadarska 2

Telefon: 017/421-275

E-mail: prekršnjisudvranje@gmail.com

Centar za socijalni rad

Telefon: 017/877-106,

E-mail: bosilegrad.csr@minrzs.gov.rs

Dom zdravlja

Adresa: Porodin 11

Telefon: 017/878-811

E-mail: dzbosil@yahoo.com

Crveni krst

Adresa: 28. marta bb

Telefon: 017/ 77-313

E-mail: bosilegrad@redcross.org.rs

Poverenik za izbeglice i migracije

Adresa: G. Dimitrova 82

Telefon: 017/877-337

E-mail: bosilegrad@kirs.gov.rs

PIROT

Crveni krst

Adresa: Trg Pirotskih oslobodilaca 30

Telefon: 010/322-275

E-mail: pirot@redcross.org.rs

Poverenik za izbeglice i migracije

Adresa: Visocki Put 67

Telefon: 010/305-500

E-mail: kabinet@pirot.rs

MEĐUNARODNE I ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA

UNFPA

Adresa: Internacionalnih Brigada 69, 11000 Beograd

Web site: www.unfpa.org

UNDP

Adresa: Internacionalnih brigada 69, 11000 Beograd, Srbija

Telefon: 011/20 40 400, 20 40 400

Email: registry.rs@undp.org

UNOPS

Adresa: Šumatovačka 59, 11000 Belgrade

Telefon: 011 2435 703

CARE

Adresa: Ščerbinova 6/20 - VII sprat, 11030 Beograd

Telefon: 011 3572 341, 0113572 387

E-mail: office@care.rs

HELP

Adresa: Učiteljska 52, 11000 Beograd

Telefon: 011 30 46 340

E-mail: helpbg@help-serbia.org.rs

INTERSOS

Adresa: Požeška 150,1/13, 11000 Beograd

Telefon: 011 656-4211

E-mail: beograd.serbia@intersos.org

International Rescue Committee (IRC)

Adresa: Bulevar Despota Stefana 11, Beograd

E-mail: ict@rescue.org

ADRA

Adresa: Radoslava Grujića 4, 11000 Beograd

Telefon: 011 344 26 25, 344 26 25

Email: office@adra.org.rs

FONDACIJA ANA I VLADE DIVAC

Adresa: Ilije Garašanina 53a/7, 11000 Beograd

Telefon: 011 3341755

Email: hod@divac.com



Grupa
484



SOS Dečija Sela

Ulica: Triše Kaclerovića 27, 11000 Beograd

Telefon: 011 3989 776

E-mail: fondacija@sos-decijasela.rs

ASYLUM INFO CENTRE

Adresa: Nemanjina 3, Beograd

E-mail: infocentarzaazil@gmail.com

NOVOSADSKI HUMANITARNI CENTAR (NSHC)

Adresa: Arse Teodorovića 3, 2100 Novi Sad

Telefon: 021 423 021

E-mail: nshc@eunet.rs

CARITAS

Adresa: Višegradska 23, 11 000 Beograd

Telefon: 011/36 16 940

E-mail: sekretariat@caritas.rs

PROACTION

PROtection Against disCriminaTION of asylum-seekers and unaccompanied child migrants
Zaštita od diskriminacije tražilaca azila i dece bez pratnje u migracijama



Grupa
484

P R A X I S



International
Commission
of Jurists



Служба за заштиту
и правну помоћ
изван територије Србије

Project "PROACTION - PROtection Against disCriminaTION of asylum-seekers and unaccompanied child migrants" is financed by the European Union under the Support to Civil Society Facility 2013. This information has been produced with the assistance of the European Union. The contents are the sole responsibility of Group 484, Praxis and ICJ-EI and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.

Projekat "PROACTION - Zaštita od diskriminacije tražilaca azila i dece bez pratnje u migracijama" finansira Evropska unija u okviru programa Podrška civilnom društvu 2013. Ove informacije su dobijene uz pomoć Evropske unije. Sadržaj je isključiva odgovornost Grupe 484, Praxis i ICJ-EI i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.