

IZAZOVI PRISILNIH MIGRACIJA U SRBIJI

STANJE LJUDSKIH PRAVA TRAŽILACA AZILA I POVRATNIKA
PO OSNOVU SPORAZUMA O READMISIJI



Grupa 484
Group 484



Fondacija za otvoreno društvo, Srbija
Open Society Foundation, Serbia



Kraljevo, Aerodrom

IZAZOVI PRISILNIH MIGRACIJA U SRBIJI

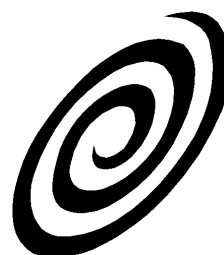
STANJE LJUDSKIH PRAVA TRAŽILACA
AZILA I POVRATNIKA PO OSNOVU
SPORAZUMA O READMISIJI

Projekat „Ka evropeizaciji Srbije — monitoring uspostavljenih politika i praksi u oblastima azila i readmisije u Republici Srbiji, Grupa 484 realizuje uz podršku Fondacije za otvoreno društvo – Srbija. Za sadržaj publikacije odgovorna je Grupa 484 i tekst ni u kom slučaju ne iskazuje gledišta Fondacije za otvoreno društvo Srbija.

Beograd, jul 2012. godine



Grupa 484



Fondacija za otvoreno društvo, Srbija
Open Society Foundation, Serbia

Izazovi prisilnih migracija u Srbiji: stanje ljudskih prava tražilacija azila i povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji

Autori:

- Anđelković Marija (1975)
- Brajković Rastko (1975)
- Jelačić Miroslava (1984)
- Krkobabić Damir (1977)
- Malbaša Dijana (1979)
- Milenković Branislav (1960)
- Rakić Danilo (1971)
- Savković Marko (1980)
- Šošić Milena (1978)
- Tilinke Zoran (1952)
- Zorić Jovana (1983)

Izdavač:

- Grupa 484
Pukovnika Bacića 3
11000 Beograd
www.grupa484.org.rs

Za izdavača:

- Vladimir Petronijević

Urednik:

- Miroslava Jelačić

Lektura i korektura:

- Gordana Danilović

Prevod na engleski:

- Dragana Pokrajac
- Jelica Lepori

Dizajn:

- Saša Đorđević

Tiraž:

- 300

ISBN 978-86-86001-55-9

Štamparija: Grupa 484

SADRŽAJ:

I TRAŽIOCI AZILA U REPUBLICI SRBIJI	5
MEŠOVITI MIGRACIJSKI TOKOVI I SISTEM AZILA U REPUBLICI SRBIJI.....	6
SRBIJA NA PUTU IREGULARNIH MIGRACIJA.....	7
ŽRTVE TRGOVINE LJUDIMA KAO DEO IREGULARNIH MIGRACIJA STRANIH DRZAVLJANA NA TERITORIJI SRBIJE	12
SISTEM AZILA U REPUBLICI SRBIJI	17
POSTUPAK PO ZAHTEVU ZA AZIL I TELA NADLEŽNA ZA POSTUPANJE	18
PRVOSTEPENI POSTUPAK	19
ODBACIVANJE ZAHTEVA PRIMENOM KONCEPTA SIGURNE TREĆE ZEMLJE.....	23
DRUGOSTEPENI POSTUPAK.....	26
SUDSKA ZAŠTITA TRAŽILACA AZILA	28
KAPACITETI ZA SMEŠTAJ PODNOSILACA ZAHTEVA ZA AZIL	28
MERE ZA MALOLETNA LICA BEZ PRATNJE (PROCEDURE I SMEŠTAJ)	31
II POVRATNICI IZ ZAPADNE EVROPE	34
DVE GRANE PROBLEMA: REINTEGRACIJA POVRATNIKA I PREVENCIJA NEŽELJENIH MIGRACIJA.....	35
STATISTIKA O READMISIJI.....	37
POVRATNICI IZ ZAPADNE EVROPE PRE UKIDANJA VIZNOG REŽIMA.....	44
REINTEGRACIJA I PRISTUP PRAVIMA.....	46
PRISTUP LIČNIM DOKUMENTIMA.....	47
PRISTUP ZDRAVSTVENOJ ZAŠTITI.....	47
PRISTUP SOCIJALNOJ ZAŠTITI	48
PRISTUP OBRAZOVANJU	49
PRISTUP TRŽIŠTU RADA	50
PRISTUP STANOVANJU	51
ZAKLJUČAK.....	54

UVOD

Projektom Ka evropeizaciji Srbije – monitoring uspostavljenih politika i praksi u oblastima azila i readmisije u Republici Srbiji, i publikacijom koja je pred vama, nastojimo da utičemo na, u ovim oblastima odgovorne, državne institucije. Očekujemo da ove institucije svoj rad kontinuirano prilagođavaju promenama koje se dešavaju, kako na nivou politika Evropske unije i u procesu evrointegracija, tako i promenama na „terenu“ – u ponašanju ljudi neposredno uključenih u migracije. Takođe, trudili smo se da ukažemo na mogućnosti za unapređenje relevantnih politika RS, u skladu sa standardima EU, a shodno obavezama koje za Republiku Srbiju proizlaze iz procesa pristupanja EU.

U okviru izveštaja bavili smo se i širim fenomenom iregularnih migracija. Analizirali smo posebnu formu „organizovanih ilegalnih migracija“ – trgovinu ljudima –imajući u vidu da su tražioci azila izloženi većem riziku da postanu žrtve trgovine ili nekog vida eksploatacije. Više pažnje posvetili smo položaju maloletnih tražilaca azila, jer su deca tražioci azila, posebno kada nisu u pratnji roditelja ili staratelja, u znatno težem položaju i izložena su znatno većim rizicima.

Pored toga, obradili smo izuzetno važno pitanje primene sporazuma o readmisiji, sa jasnim prepoznavanjem promena koje su nastupile posle ukidanja viznog režima i sa nesumnjivim akcentom na poštovanje ljudskih prava i procese socijalne inkluzije.

Publikaciju „Izazovi prisilnih migracija u Srbiji: stanje ljudskih prava tražilaca azila i povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji“ – uz koordinaciju Grupe 484 – izradio je tim u kome su se okupili predstavnici i predstavnice osam organizacija civilnog društva: ASTRA, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beogradski centar za ljudska prava, Crveni krst Srbije, Ekumenska humanitarna organizacija, Inicijativa za razvoj i saradnju, Nexus Vranje i Novosadski humanitarni centar.* U okviru šireg konsultativnog procesa, svoj doprinos publikaciji dali su i predstavnici državne uprave, određenih lokalnih samouprava, drugih nevladinih i međunarodnih organizacija.

Zahvaljujemo svima koji su učestvovali u izradi publikacije. Evropskom savetu za izbeglice i prognanike (ECRE) posebno zahvaljujemo na podršci koju su nam pružali u realizaciji ukupnih projektnih aktivnosti.

* Predstavnici nevladinih organizacija radili su u dve tematske radne grupe, s ciljem oblikovanja dokumenta koji će prikazati najvažnija otvorena pitanja u vezi sa položajem tražilaca azila i povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji. Sam sastav radnih grupa, ali i primenjeni način rada – zajednički koordinisani rad većeg broja nevladinih organizacija – nasleđen je iz projekta Evropsko-srpska saradnja u oblasti prinudnih migracija (ESCOM), koji je Grupa 484 realizovala u periodu od juna 2010. do juna 2011. godine. Projekat je bio podržan od strane Delegacije EU u RS i Fondacije Instituta otvorenog društva (OSI-ZUG), a partner na projektu bio je Evropski savet za izbeglice i prognanike. U toku realizacije projekta izrađen je tematski dokument Izazovi prisilnih migracija u Srbiji: položaj izbeglica, interno raseljenih lica, povratnika i tražilaca azila. Pored toga, u formi posebne publicikacije objavljen je dokument Maloletni tražioci azila u Srbiji: na ivici dostojanstva.

TRAŽIOCI AZILA U REPUBLICI SRBIJI

MEŠOVITI MIGRACIJSKI TOKOVI I SISTEM
AZILA U REPUBLICI SRBIJI

Članovi/ce radne grupe za azil:

- Marija Anđelković (ASTRA)
- Jovana Zorić (Beogradski centar za ljudska prava)
- Marko Savković (Beogradski centar za bezbednosnu politiku)
- Milena Šošić (Inicijativa za razvoj i saradnju)
- Rastko Brajković (Inicijativa za razvoj i saradnju)

Koordinatorica radne grupe:

- Miroslava Jelačić (Grupa 484)

MEŠOVITI MIGRACIJSKI TOKOVI I SISTEM AZILA U REPUBLICI SRBIJI

Razlozi usled kojih ljudi migriraju variraju, kompleksni su, i podložni promenama. Ljude koji migriraju nije lako klasifikovati- oni dolaze iz različitih okolnosti i sa drugačijim poreklom.¹

Osetljivost područja Zapadnog Balkana, koje predstavlja tranzitno čvorište za krijumčarenje, trgovinu ljudima i generalno ilegalne migracije, predstavlja razlog za oprez nadležnih organa prilikom klasifikacije određenih kategorija migranata i samim tim poštovanja međunarodnih i unutrašnjih standarda u pogledu njima garantovanih prava. Pored toga, u Republici Srbiji izazov je još veći zbog činjenice da je u prethodnom periodu značajan broj lica izrazio nameru da zatraži azil. Pojedinci koji se nalaze u situacijama ugroženosti, koja može biti posledica i napuštanja zemlje porekla, izloženi su riziku da postanu žrtve trgovine ljudima. UNHCR je ukazao na postojanje povećanog rizika od trgovine ljudima za prisilne migrante, imajući u vidu sa kakvim se poteškoćama suočavaju ova lica tokom putovanja i izgnanstva.²

Migrant ili migrantkinja mogu se uspešno „kretati“ iz jedne kategorije u drugu, svojim slobodnim izborom ili usled prinudnih okolnosti.³ Razlika između razloga za migriranje nije uvek jasna i lako uočljiva, a granice koje unutrašnji pravni poredak RS postavlja između određenih kategorija migranata zahtevaju izgradnju jasne i koherentne prakse i institucionalnog okvira koji može da odgovori izazovima faktičke situacije, uz puno poštovanje međunarodnih standarda zaštite ljudskih prava svih migranata.

Uspostavljanje ovakvog sistema zahteva usklađeno delovanje svih relevantnih institucija, kako onih koje kreiraju određene politike, tako i onih čiji je zadatak da te politike sprovode. Mešoviti migracijski tokovi sa kojima se Srbija suočava, nameću potrebu za neposrednijim povezivanjem i koordiniranim radom nadležnih organa čije ingerencije se odnose na različite kategorije migranata- tražioce azila, iregularne migrante i žrtve trgovine ljudima.

1 Vidi: Gabriela Rodriges Piyarro, UN Specijalni izvestilac o pravima migranata, Godišnji izveštaj za 2004. godinu, UN Doc. E/CN.4 /2005 /85, 27. decembar 2004, par. 74

2 Combatting Human Trafficking. Overview of UNHCR Anti –Trafficking Activities in Europe, Bureau for Europe Policy Unit, 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/43fd782d4.pdf>

3 Ekonomski migrant može postati izbeglica dok je u zemlji destinacije. Izbeglica može izgubiti status i postati iregularni migrant jer su okolnosti koji se dovele do postojanja straha od progona prestale da postoje u zemlji porekla. Ekonomski migranti mogu postati žrtve trgovine ljudima. Žrtva ili potencijalna žrtva trgovine ljudima može postati izbeglica ukoliko strah od činjenice da je bila žrtva trgovine ljudima ili strah da ponovo može zateći u lancu ako se vrati u zemlji porekla može biti osnov da se zatraži azilna zaštita, ukoliko postoji veza između straha i nekog od osnova za dobijanje izbegličke zaštite koji su propisani u UN Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. godine.

S tim u vezi, analizi položaja tražilaca azila i funkcionisanja sistema azila u Srbiji⁴ prilazimo iz šire perspektive, analizirajući kako položaj iregularnih migranata tako i rizike kojima su ova lica izložena – pre svih posledicama njihove “pogrešne” klasifikacije kao i mogućnosti da postanu žrtve seksualne i neke druge eksploatacije.

SRBIJA NA PUTU IREGULARNIH MIGRACIJA

Srbija se nalazi na glavnom i dobro poznatom pravcu kretanja migranata iz azijskih i afričkih zemalja ka Zapadnoj Evropi. Njihov put, bilo da počinje u Pakistanu, Avganistanu, Somaliji ili Eritreji po pravilu ih vodi preko Turske, Grčke i Makedonije do Srbije. Propustljivost tursko–grčke granice kontinuirano negativno utiče na situaciju u RS. Tokom letnjih meseci 2011. godine, prema proceni FRONTEX, više od 6.000 lica mesečno – 200 dnevno – uspevalo je da pređe tursko-grčku granicu; u januaru 2012. ovaj broj je pao na približno 2.800.⁵ Grčki ministar za zaštitu građana izvestio je da je u 2011. godini 99.368 lica uhapšeno zbog ilegalnog ulaska ili boravka i da je podneto 9.311 zahteva za azil od kojih je 9.175 odbijeno⁶. Trend ilegalnog kretanja preko granica u regionu, pre svega makedonsko-srpske granice će se nastaviti. Konfiguracija terena, razrađene rute krijumčara, blizina naseljenih mesta granici stvaraju pogodno tlo da se ovaj fenomen nastavi.

Kopnena ruta, Makedonija–Srbija–Mađarska je u prethodnom periodu bila dominantno korišćena. Rešenost nadležnih organa Srbije, Mađarske i Austrije da se suprostave ovakvom trendu rezultirala je potpisivanjem Zajedničke trojne deklaracije o potrebnim koracima za efikasnu borbu protiv ilegalnih migracija.⁷ Mađarska granična policija radi uz podršku Austrije, a sa njima su sa mađarske strane granice i predstavnici MUP-a Srbije kada se sprovode zajedničke operacije. Pored činjenice da je mađarska granica bolje obezbeđena i značajno izmenjene prilike u Mađarskoj⁸ doprinele su da je počev od novembra 2011. godine sve aktuelniji pravac kretanja preko Hrvatske.⁹ Prema podacima MUP-a RS, tokom 2011. godine 844 migranta, stranih državljana, prešlo je ilegalno na teritoriju Mađarke i bilo vraćeno po sporazumima o readmisiji. U

4 Autori ovog dokumenta, prethodno su izradili izveštaj koji sadrži detaljan opis propisanih politika RS i zakonodavnog okvira, ali i prikaz njihove implementacije. Izveštaj prati strukturu Upitnika EU, preciznije njegovog segmenta posvećenog sistemu azila u Srbiji. Dokument dostupan na:

http://www.grupa484.org.rs/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=63&Itemid=112

5 Nikolaj Nielsen, 26 March 2012, „Asylum seekers flock to EU safe haven“, <http://euobserver.com/9/115702> (pristupljeno 9. maja 2012.)

6Vidi: http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=12630&Itemid=73&lang

7 Zajednička deklaracija saveznog ministra unutrašnjih poslova Republike Austrije, ministra unutrašnjih poslova Republike Mađarske i ministra unutrašnjih poslova RS potpisana je u Budimpešti 6. oktobra 2011. godine.

8 Mađarska je najpre počela odbacivati veliki broj zahteva za azil bez ozbiljnijeg razmatranja. Zatim je na osnovu izmena zakona o azilu, počela da se primenjuje odredba kojom je propisano da se migranti iz zemalja pogođenih nasiljem (pre svih Avganistana, Pakistana i Somalije) smeštaju u pritvor sve do odluke o njihovom zahtevu. Otuda su tokom 2011. čak 1.102 lica azil zatražila upravo iz pritvora, što čini dve trećine od ukupnog broja podnetih zahteva za azil u Mađarskoj. UNHCR, „Hungary as a Country of Asylum“, Geneva: UNHCR, str. 15.

9 Zapadni Balkan- Analiza rizika za 2012. FRONTEX, april 2012. godine

<http://www.frontex.europa.eu/news/western-balkans-annual-risk-analysis-2012-K8uVsa>

prva četiri meseca 2012. godine taj broj je iznosio 270¹⁰. Prema podacima Mađarskog helsinškog odbora¹¹ u 2011. godini evidentirane su čak 3.752 deportacije na mađarsko-srpskoj granici.¹²

Države iz kojih u Srbiju pristiže najviše migranata i dalje su Avganistan, Somalija i Pakistan, a značajan broj dolazi iz Palestine kao i iz severnoafričkih država kao što su Alžir, Libija, Tunis i Maroko. Lica poreklom iz Sirije još uvek nema u velikom broju. Međutim, ukoliko se konflikt u ovoj državi nastavi i dalje eskalira, očekuje se da se na teritoriji RS nađe i veći broj sirijskih državljana. MUP RS daje podatak po kome je, u odnosu na 2010. godinu, kada je evidentirano oko 2.500 iregularnih migranata, do decembra 2011. godine registrovano oko 9.500.¹³ Za ova lica karakteristično je da uglavnom ne poseduju lična dokumenta, da im se identitet utvrđuje na osnovu izjava i da na teritoriju RS ulaze na neki od nezakonitih načina, često koristeći usluge krijumčara.

„Najveći broj iregularnih migranata, stranih državljanja otkrivenih u nedozvoljenom prelasku državne granice, nedozvoljenom boravku ili tranzitu preko teritorije Srbije, indetifikovani su od strane nadležnih organa kao ekonomski migranti dok je broj tražilca azila znatno manji“¹⁴

Pored iregularnih migracija koje se odvijaju kopnom, kao novi trend prepoznat je i modus dolaska državljanja Turske preko aerodroma u regionu. Državljanima ove zemlje u Srbiju dolaze legalno jer im za ulazak u Srbiju i u zemlje u regionu nisu potrebne vize, ali sa teritorije Srbije pokušavaju da na ilegalan način uđu na teritoriju neke od zemalja EU.¹⁵

Zakon o zaštiti državne granice¹⁶, kao i Zakon o strancima¹⁷ predviđaju prekršajnu odgovornost svakog fizičkog lica za nedozvoljen prelazak državne granice RS i nezakonit ulazak stranca u RS. Učiniocu prekršaja može se izreći novčana kazna (u rasponu od 5.000 do 50.000 dinara) ili kazna zatvora (3 do 30 dana).¹⁸

10 Izvor: Politika, Ilegalni migranti hrle ka Subotici, objavljeno 20. 05. 2012, <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Ilegalni-migranti-hrle-ka-Subotici.lt.html>

11 Više na: <http://helsinki.org/helsinki.org/>

12 Vidi: Serbia as a safe country Revised (Srbija kao sigurna zemlja, revidirani izveštaj), Mađarski helsinški Odbor, jun 2012. godine <http://www.unhcr.org/refworld/publisher/HHC.html>

13 Izvor: RTV Vojvodine, Ilegalni migranti, zajednički problem, 12. decembar 2011. godine, http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/ilegalni-migranti-zajednicki-problem_289050.html, sajt posećen 27.05.2012.

14 Zaštita prava migranata u Republici Srbiji, priručnik za državne službenike i službenike u lokalnoj samoupravi, Međunarodna organizacija za migracije – Misija u Srbiji, doc. dr Ivana Krstić, Beograd 2012. str. 14

15 Zapadni Balkan- Analiza rizika za 2012. FRONTEx, april 2012. godine <http://www.frontex.europa.eu/news/western-balkans-annual-risk-analysis-2012-K8uVsa>

16 Zakon o zaštiti državne granice “Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 97/08 -član 10. stav 2, odnosno član 65. stav 1. i član 41. stav 1, odnosno član 65. stav 4.

17 Zakon o strancima, “Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 97/08 član 85. stav 1. tačka 3

18 Zakonom o zaštiti državne granice, članom 65. propisano je: Novčanom kaznom od 5.000 do 50.000 dinara ili kaznom zatvora do 30 dana kazniće se za prekršaj fizičko lice ako: 1) pređe ili pokuša da pređe državnu granicu izvan određenog graničnog prelaza, izvan radnog vremena na graničnom prelazu ili suprotno nameni graničnog prelaza, ili ako pređe ili pokuša da pređe državnu granicu na graničnom prelazu bez važeće putne ili druge isprave propisane za prelazak državne granice, 2) nema ispravu propisanu za prelazak državne granice ili odbije da je stavi na uvid policijskom službeniku, odnosno ako odbije da se podvrgne kontroli ili ako napusti područje graničnog

Na osnovu podataka dobijenih od prekršajnih sudova u Srbiji¹⁹, u 2011. godini za dela koja se odnose na nedozvoljen prelazak državne granice i boravak na teritoriji Republike Srbije kažnjeno ukupno 2.951 lice²⁰. Ubedljivo najveći broj presuda izrekao je Prekršajni sud u Subotici - 1104, od kojih se 76 odnosilo na maloletna lica bez pratnje, kao i sud u Preševu -566. Do 1. maja 2012. godine broj izrečenih prekršajnih kazni iznosio je 1.375, a broj postupaka koji su u toku je 946, i ponovo je najveći broj tih kazni izrečen od strane prekršajnih sudova u Subotici i Preševu.

Kada je reč o postupanju prekršajnih sudova, postoji neujednačana praksa u postupanju prema licima, stranim državljanima, koja su vraćena po osnovu sporazuma o readmisiji iz neke od zemalja u okruženju, a koja su prethodno učinila povredu Zakona o zaštiti državne granice RS. Neka lica bivaju izvedena pred mesno nadležnog sudiju za prekršaje i prekršajno odgovaraju, dok pojedini prekršajni sudovi zauzimaju stav da nisu nadležni da postupaju jer nema pouzdanih dokaza da je lice upravo na području za koji je sud mesno nadležan izvršilo povredu (načinilo prekršaj).²¹

Jedna od mogućnosti koju sud ima je i izricanje zaštitne mere udaljenja stranaca sa teritorije Republike Srbije²², ukupan broj izrečenih mera udaljenja za 2011. godinu je 648, od čega 401 od strane prekršajnog suda u Preševu. U 2012. godini do sada su izrečene 143 mere, a ponovo prednjači prekršajni sud u Preševu sa 109 izrečenih mera.

Sa druge strane, prema odredbama Zakona o azilu,²³ lice koje zatraži azil neće biti kažnjeno za nezakonit ulazak ili boravak u RS, pod uslovom da bez odlaganja podnese zahtev za dobijanje azila i da pruži valjano obrazloženje za svoj nezakonit ulazak ili boravak. Da bi se izbegli slučajevi kažnjavanja lica koja žele da izraze nameru da zatraže azil za nezakonit ulazak i boravak, prekršajni sudovi obavezni su da dosledno primenjuju odredbe Zakona o prekršajima, pre svih, one koje propisuju obavezu da se istinito i potpuno utvrde činjenice koje su važne za donošenje odluka, potom da se staraju da neznanje ili neukost stranke ne bude na štetu njihovog prava i da se odredbe u vezi sa upotrebom jezika, prevođenja na jezik koji lice razume uz pomoć sudskog tumača zaista primenjuju.

prelaza dok kontrola još nije obavljena ili na drugi način pokuša da izbegne kontrolu, 3) ne prijavi lovačko, odnosno streljačko oružje i municiju koje unosi u Republiku Srbiju, 4) se iskrca ili ukrca na plovni objekat koji dolazi ili odlazi iz Republike Srbije izvan graničnog prelaza

Zakonom o strancima, članom 85. propisano je: Novčanom kaznom u iznosu od 6.000 do 30.000 dinara kazniće se za prekršaj stranac koji nezakonito boravi u Republici Srbiji.

19 Ne računajući sudove u Paraćinu, Sremskoj Mitrovici, Bačkoj Palanci, Raškoj, Vranju i Mladenovcu, koji nisu odgovorili na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja koji im je uputio Beogradski centar za ljudska prava.

20 Kazne su izrečene na osnovu člana 10. stav 2, odnosno člana 65. stav 1. i člana 41. stav 1, odnosno člana 65. stava 4. Zakona o zaštiti državne granice, kao i na osnovu člana 85. stav 1. tačka 3. Zakona o strancima.

21 Izvor: Miljan Vučković, šef Odseka za azil MUP RS, razgovor obavljen 26. 07. 2012. godine

22 Član 57. Zakona o prekršajima- Udaljenje stranaca sa teritorije Republike Srbije može se izreći strancu koji je učinio prekršaj zbog koga je nepoželjan njegov dalji boravak u zemlji. Zaštitna mera iz stava 1. ovog člana može se izreći u trajanju od šest meseci do tri godine. Trajanje izrečene mere teče od dana pravosnažnosti presude, s tim što se vreme provedeno na izdržavanju kazne zatvora ne uračunava u trajanje mere. Posebnim zakonom mogu biti propisani uslovi pod kojima se može na određeno vreme odložiti izvršenje zaštitne mere iz stava 1. ovog člana.

23 Zakon o azilu, Službeni glasnik br. 109/07, član 8.

Zbog kršenja odredaba Zakona o zaštiti državne granice²⁴ i Zakona o strancima²⁵ u periodu od 01.01.2012. godine do 01.05.2012. godine, u kazneno popravnim ustanovama Republike Srbije²⁶ boravilo je ukupno 2.522 lica. Najviše stranaca svoje prekršajne kazne odsluži u OZ Subotica; u 2011. godini 1.939 lica, dok je u periodu 1.januar. – 20. jun 2012. godine taj broj iznosio 905.²⁷ U OZ Subotica pritvaraju se samo muškarci, dok je neizvesno šta se dešava sa ženama i decom. Identitet ljudi zatočenih u zatvoru u Subotici utvrđen je od strane policije i osoblje zatvora ne sprovodi poseban postupak verifikacije za utvrđivanje identiteta, ili starosti zatočenih, pa se neretko dešava da su im korisnici i maloletna lica koja su se pred nadležnim organima, policijom i prekršajnim sudovima, izjasnila kao punoletna.²⁸ Do sada, u subotičkom zatvoru, nijedno lice nije izrazilo nameru da zatraži azil. Zaposleni u OZ Subotica konstatovali su da postoji potreba da njihovi korisnici dobiju potrebne informacije o svojim pravima, pre svega o mogućnosti da zatraže azil²⁹. Takođe, zatvor nije u mogućnosti da koristi zvanične prevodice, pa se kao prevodioci koriste pritvorenici koji govore engleski ili uposlenici zatvora.

Ono što posebno zabrinjava je nedostatak pouzdanih informacija o sudbini i kretanju tih lica nakon odsluženja kazne. Postoji neujednačena praksa postupanja prema njima. Određeni broj lica uz potvrdu koja svedoči da su izdržala svoju kaznu samo budu puštena na slobodu, neka lica se u pratnji policije sprovode do Prihvatilišta za strance u Padinskoj Skeli, dok je treća opcija da se ta lica direktno deportuju u Makedoniju³⁰.

Prema odredbama Zakona o strancima, strancu koga nije moguće odmah prinudno udaljiti, kome nije moguće utvrditi identitet ili ne poseduje putnu ispravu, kao i drugim slučajevima utvrđenim zakonom, nadležni organ će rešenjem odrediti boravak u Prihvatilištu za strance MUP RS, što predstavlja boravak pod pojačanim policijskim nadzorom³¹. Boravak u Prihvatilištu traje do prinudnog udaljenja stranaca, a vreme boravka ne može biti duže od 90 dana. Posle isteka roka, strancu se može produžiti boravak u Prihvatilištu pod uslovom da mu nije utvrđen identitet, da namerno ometa prinudno udaljenje i da je tokom postupka prinudnog udaljenja podneo zahtev za azil. Ukupno vreme boravka u Prihvatilištu ne može biti duže od 180 dana. U toku 2011. godine nameru da zatraže azil izrazilo je 7 stranaca (Avganistan- 2; Palestina- 1;

24 član 10. stav 2, odnosno član 65.stav 1. i član 41.stav 1, odnosno član 65. stav 4. Zakona o zaštiti državne granice
25 član 85. stav 1. tačka 3 Zakona o strancima

26 Do ovih saznanja došli smo na osnovu podataka koji su nam na osnovu člana 15. st. 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja dostavile sve kazneno-popravne ustanove osim Okružnih zatvora u Negotinu i Novom Sadu.

27 Razgovor sa upravnikom Okružnog zatvora u Subotici, 20. jun 2012. godine.

28 Ibid.

29 Beogradski centar za ljudska prava, koji od početka 2012. godine pruža besplatnu pravnu pomoć tražiocima azila, kao implementacioni partner UNHCR, planira da u toku ove godine počne sa distribucijom materijala koji će sadržati informacije o funkcionisanju sistema azila u Srbiji.

30 Izveštaj o poseti OZ Subotica, Ela Meh, Migreugroup. Poseta sprovedena 25. aprila 2012. godine u okviru kampanje The international Open Access Campaign.

31 Ovakav vid ograničnja slobode kretanja nije u potpunosti identičan, niti se primenjuju iste mere kao kada je u pitanju boravak u kazneno- popravnim inistitucijama.

Tunis- 3; Iran-1), prosečna dužina njihovog zadržavanja u Prihvatištu bila je 14 dana. U prva četiri meseca 2012. godine u Prihvatištu nije bilo stranaca koji su izrazili nameru da zatraže azil.³²

Ukoliko u Prihvatištu borave lica kojima nije moguće utvrditi identitet i nakon isteka propisanog maksimalnog perioda boravka, odnosno lica koja su državljani zemalja u koje nije moguće izvršiti deportaciju iako je identitet tih lica utvrđen (npr. Avganistan), ta lica će se nakon isteka zakonom propisanog roka pustiti na slobodu³³.

U Prihvatištu postoje uslovi za smeštaj i muškaraca i žena, i poštuje se načelo jedinstva porodice, te se u takvim situacijama svi članovi porodice smeštaju u zajedničku sobu koja se nalazi u ženskom odeljenju. Pod određenim uslovima, propisanim u članu 52. Zakona o azilu, moguće je smestiti i maloletnike. U 2011. godini u Prihvatištu su boravila 4 maloletna stranca (Palestina- 2; Alžir- 1; Pakistan -1), a u prva četiri meseca 2012. godine 3 (Avganistan-2; Bangladeš-1).³⁴ U situacijama kada se proceni da postoji potreba, radi zaštite interesa maloletnika, zaposleni kontaktiraju nadležni Centar za socijalni rad Palilula.

O žalbi na odluku kojom je izrečena, odnosno produžena mera boravka u Prihvatištu odlučuje nadležni viši sud. Žalba ne zadržava izvršenje rešenja. Od posebnog je značaja to što je zakonodavac predvideo jasan vremenski rok trajanja mere, kao i mogućnost da o žalbi na odluku nadležnog organa odlučuje nadležni viši sud.³⁵

Preporuke:

1. Postupanje prekršajnih sudova u vezi sa kažnjavanjem iregularnih migranata za nezakonit ulazak i boravak na teritoriji RS potrebno je bitno kvalitativno unaprediti. Prekršajni sudovi dužni su da, u skladu sa odredbama Zakona o prekršajima, koji propisuje obavezu da se istinito i potpuno utvrde činjenice od važnosti za donošenje odluke, ispituju sve okolnosti vezane za svakog migranta, pre svega da bi se izbegli slučajevi kažnjavanja lica koja žele da izraze nameru da zatraže azil. Zbog toga je potrebno sprovesti dodatne edukacije određenog broja prekršajnih sudija, koji će biti specijalizovani za prepoznavanje potrebe za azilnom zaštitom.
2. Neophodno je osigurati da migranti koji se nalaze u kazneno-popravnim insitucijama budu informisani, na jeziku koji razumeju, o svojim pravima; pre svega o pravu da zatraže azil. U tu svrhu, potrebno je izraditi posebne ili distribuisati postojeće materijale sa osnovnim informacijama o sistemu azila, o uslovima za sticanje statusa, postupku azila, pravima i obavezama tražilaca azila, o tome kome se tražiocima azila mogu obratiti za pomoć u postupku, i sl.

32 Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Kabinet ministra, Biro za informacije od javnog značaja 01 broj:5722/12-3, 6. jun 2012. godine

33 Izvor: Dragan Romčević, MUP RS, razgovor obavljen 26. 07.2012. godine

34 Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Kabinet ministra, Biro za informacije od javnog značaja 01 broj:5722/12-3, 6. jun 2012. godine

35 Pre usvajanja trenutno važećeg Zakona o strancima, dešavalo se da su lica boravila u Prihvatištu i duže od godinu dana u situacijama kada nije bilo moguće utvrditi njihov identitet ili vratiti ih u zemlju porekla. Izvor: Dragan Romčević, MUP RS, razgovor obavljen 26. jula 2012. godine.

3. Potrebno je u najkraćem mogućem roku osigurati stalna budžetska sredstva namenjena za prevođenje u svim postupcima u kojima se odlučuje o interesima, pravima i obavezama migranata. S obzirom na delikatnu poziciju tražilaca azila i dalekosežne posledice lošeg prevođenja, država je obavezna da se postara da prevodioci budu nezavisni i kompetentni, i da im obezbedi razne vrste treninga koje će održavati i podizati nivo njihove specijalističke kompetentnosti u postupcima koji se tiču migranata i zaštite njihovih prava.

ŽRTVE TRGOVINE LJUDIMA KAO DEO IREGULARNIH MIGRACIJA STRANIH DRŽAVLJANA NA TERITORIJI SRBIJE

Državne institucije danas prihvataju činjenicu da je trgovina ljudima oblik organizovanog kriminala koji pogađa sve bez obzira na pol, uzrast, državljanstvo ili nacionalnu pripadnost. U literaturi se često među mnogobrojnim grupama koje su u riziku da postanu žrtve trgovine ljudima³⁶ ističu i tražiocima azila kao jedna od najrizičnijih kategorija. Kao ilustracija može poslužiti primer iz izbegličkog kampa za lica sa Kosova. Zaposleni u IOM –u izvestili su da su trgovci ljudima vrbovali žrtve po izbegličkim kampovima a da su neke mlade žene bile i otete. IOM je naveo da ovo predstavlja ekstremni primer “kako trgovci ljudima iskorišćavaju lošu situaciju u kojoj se prisilni migranti nalaze”³⁷

Srbija je zemlja porekla, tranzita i destinacije žrtava trgovine ljudima, uz porast interne trgovine ljudima³⁸, (unutar granica Srbije) koja od 2008. godine do danas čini 44% svih slučajeva trgovine ljudima u našoj zemlji.³⁹ Kada govorimo o rasprostranjenosti problema trgovine ljudima u Srbiji, teško je doći do preciznih podataka o broju identifikovanih žrtava

ili lica kojima je pružena pomoć, ne samo zato što je siva brojka u sferi trgovine ljudima velika⁴⁰, već i zbog različitih potreba za koje se podaci traže, različitih metodologija kojima se podaci

36 Kao grupe koje su u riziku da postanu žrtve trgovine ističu se još i deca, mladi, lica bez roditeljskog staranja, lica ometena u razvoju, osobe iz disfunkcionalnih porodica, osobe pogođene siromaštvom, nasiljem, prirodnim katastrofama i porodice raseljenih i izbeglih lica.

37 IOM, “ Traffickers Make Money through Humanitarian Crises,” Trafficking in Migrants, No. 19 (July 1999): 1-2.

38 Oblik trgovine ljudima gde se vrbovanje i eksploatacija žrtava vrše u istoj državi.

39 Među identifikovanim žrtvama preovlađuju domaći državljani. Od celokupnog broja žrtava koje je ASTRA identifikovala, 75% su bile državljanke i državljani Srbije. Do kraja 2004. godine većina identifikovanih žrtava bile su strane državljanke, ali u periodu 2006-2007. godine taj odnos se menja u korist žrtava – domaćih državljanke/a (73,9%). Prema podacima ASTRE, kao i prema podacima Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima, domaće državljanke i državljani činili su čak 95% žrtava trgovine ljudima identifikovanih 2010. i 2011 godine i 100% žrtava identifikovanih od početka 2012. godine. Sva deca koje je ASTRA identifikovala, i kojima je pružala pomoć od 2007. godine, bila su domaći državljani.

40 Limanowska B. (2005), Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe 2002 – Current Situation and Responses to Trafficking in Human Beings in Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, The Federal

prikupljaju i vode, kao i statističkih parametara po kojima se podaci objavljuju. Naime, organizacije koje pružaju pomoć vode evidenciju o svojim korisnicama/ima, Služba za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima vodi bazu podataka o osobama kojima je priznat status žrtve, dok se policijski podaci baziraju na broju krivičnih prijava koje su podignute i broju učinilaca i oštećenih koji su tim prijavama obuhvaćen, a sudovi o postupcima koji su u toku, prvostepenim i drugostepenim presudama⁴¹. Osim toga, akteri koji imaju podatke se, s obzirom na delokrug svog rada, ne susreću uvek sa istim žrtvama trgovine ljudima. S druge strane, jedan broj žrtava je prošao kroz više organizacija i institucija i svaka ih je registrovala posebno. Kako poređenje pojedinačnih predmeta nikada nije izvršeno, može se očekivati da su preklapanja velika.

Kao relevantni pokazatelji situacije u Srbiji, najčešće se navode sledeći podaci:

- Služba za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima je u periodu mart 2004 – mart 2012. identifikovala 574 žrtve trgovine ljudima⁴²;
- ASTRA je putem SOS telefona od marta 2002. do maja 2012. godine identifikovala i/ili pružila pomoć za 403 žrtve trgovine ljudima.
- Privremena kuća „Atina“ je od juna 2004. godine u okviru svoja tri programa zbrinula 123 žrtve trgovine ljudima⁴³.
- NVO Savetovalište protiv nasilja u porodici⁴⁴ zbrinulo je u svom skloništu za žrtve trgovine ženama i u sigurnim kućama za žrtve porodičnog nasilja, u periodu januar 2002 – oktobar 2010. 270 žrtava trgovine ljudima⁴⁵.

Prema statističkim podacima prethodnih nekoliko godina među identifikovanim žrtvama preovlađuju domaći državljani. Podaci ASTRE, kao i podaci Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima domaće državljanke i državljani činili su čak 95% žrtava trgovine ljudima identifikovanih 2010. i 2011 godine

Podaci Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima ⁴⁶	2010.	2011.
Ukupno identifikovanih žrtava	89 ⁴⁷	88 ⁴⁸
Državljan i/ke Srbije	85	73
Strani/e državljani/ke	4	15

Republic of Yugoslavia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Moldova, Romania, UNICEF, UNOHCHR, ODIHR, str. 142.

41 Dužina sudskih procesa je samo jedan od razloga zašto se broj podnetih prijavi i presuda u istoj godini ne poklapaju.

42 Podaci dobijeni za potrebe ovog izveštaja.

43 Galonja A, Jovanović S. (2010), Zaštita žrtava i prevencija trgovine ljudima u Republici Srbiji. Zajednički program UNHCR, UNODC i IOM za borbu protiv trgovine ljudima. Beograd, str. 147.

44 Ova nevladina organizacija ne prima žrtve trgovine ljudima u svoja skloništa od oktobra 2010. godine.

45 Podaci dobijeni od organizacije za potrebe godišnjih ASTRA E Biltena; taj broj obuhvata i decu žrtava koja su sa svojim majkama boravila u Skloništu.

46 Služba ne objavljuje svoje rezultate putem veb sajta, već ih dostavlja na zahtev.

47 Od 89 identifikovanih osoba, 61 osoba je prepoznata kao žrtva, a 28 kao potencijalne žrtve trgovine ljudima.

48 Od 88 identifikovanih osoba, 76 osoba je prepoznato kao žrtve, a 12 kao potencijalne žrtve trgovine ljudima.

Podaci ASTRA SOS telefona	2010.	2011.
Ukupno identifikovanih žrtava	37	40
Državljeni/ke Srbije	36	38
Strani/e državljani/ke	1	2
Podaci Savetovališta protiv nasilja u porodici⁴⁹	2010.	2011.
Broj korisnica Skloništa	3	-
Podaci NVO Atina⁵⁰	2010.	2011.
Broj korisnica Privremene kuće	n/a	9
Podaci Ministarstva unutrašnjih poslova⁵¹	2010.	2011.
Državljeni/ke Srbije	73	72
Strani/e državljani/ke	3	2

TABELA 1: IDENTIFIKOVANE ŽRTVE TRGOVINE LJUDIMA U SRBIJI U 2010. I 2011. GODINI

Imajući u vidu porast "industrije" trgovine ljudima, mogućnosti da trgovci ljudima žrtve pronalaze i među tražiocima azila, mora se posvetiti pažnja. Poseban rizik proilazi iz činjenice da veliki broj iregularnih migranata i tražilaca azila koristi usluge krijumčara⁵² kako bi se domogli željene destinacije. Moguće je i u praksi poznato da se koriste iste rute prebacivanja, odnosno da se isti izvršioc angažuju, kako za prebacivanje, prevoženje i sakrivanje krijumčarenih lica tako i za prebacivanje, prevoženje i sakrivanje žrtava trgovine ljudima. S druge strane, odluka o eksploataciji krijumčarenog lica može biti doneta i u nekoj od faza prebacivanja preko granice ili tokom sakrivanja u zemlji destinacije,⁵³ ako krijumčari, odnosno trgovci ljudima, procene da su okolnosti povoljne ili da je položaj u kom se krijumčarena lica nalaze takav da ih čini *lakim plenom*.

49 NVO Savetovalište protiv nasilja u porodici ne pruža smeštaj žrtvama trgovine ljudima od oktobra 2010. godine.
50 NVO Atina pruža smeštaj žrtvama identifikovanim i upućenim od strane Službe za koordinaciju pomoći žrtvama trgovine ljudima.

51 Podaci citirani iz godišnjih izveštaja koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima.

52 Faktor koji dodatno razdvaja trgovinu ljudima od krijumčarenja imigranata apostrofira se prisustvom sile, prinude ili prevare kroz ili u nekom delu procesa, pri čemu se prevara, sila ili prinuda koriste u svrhu eksploatacije. Po pravilu, potencijalni migrant je taj koji prvi kontaktira krijumčara i zna da se na granici krijumčari, za razliku od osobe koju su trgovci odabrali kao svoju žrtvu, a koja u tom trenutku obično ne zna ništa o svojoj sudbini žrtve trgovine ljudima. Gledano kroz prizmu objekta zaštite, krijumčarenje lica je delikt protiv države kojim se krše njeni zakoni o granicama i imigraciji, a trgovina ljudima ozbiljan delikt protiv žrtava koji uključuje i neki oblik iskorišćavanja nakon zakonitog prelaženja državne granice. Uz to, za razliku od ilegalnih migracija koje podrazumevaju ilegalno prelaženje međunarodnih granica zasnovano na dobrovoljnoj odluci i takvo angažovanje krijumčara koji, nakon naplate unapred (u najvećem broju slučajeva), pomažu migrantu da ilegalno uđe u zemlju svog izbora, trgovina ljudima ne mora nužno podrazumevati i prelazak granice (kod unutrašnje trgovine ljudima), Krivično pravni sistem i sudska praksa u oblasti borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji, Zajednički program za borbu protiv trgovine ljudima „UN GIFT SRBIJA“, Prof. dr Milan Žarković, profesor Kriminalističko-policijske akademije i grupa autora.

53 Krivično pravni sistem i sudska praksa u oblasti borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji, Zajednički program za borbu protiv trgovine ljudima „UN GIFT SRBIJA“, Prof. dr Milan Žarković, profesor Kriminalističko-policijske akademije i grupa autora.

Ukoliko se pogledaju statistički podaci o državljanstvu stranih žrtava trgovine ljudima upadljivo je da su samo dve identifikovane žrtve imale državljanstvo zemalja iz kojih dolazi najveći broj iregularnih migranata, odnosno tražilaca azila.

Državljanstvo:	ASTRA	MUP	Služba
2010.			
BiH	1		1
Moldavija	1	1	
Hrvatska		1	1
Makedonija		1	
Crna Gora			1
Rumunija			1
2011.			
BiH	1		5
Rusija	1		
Ukrajina		1	1
Crna Gora		1	2
Avganistan			2
Austrija			1
Moldavija			1
Albanija			1
Slovenija			1
Turska			1

TABELA 2: DRŽAVLJANSTVO STRANIH ŽRTAVA TRGOVINE LJUDIMA, PODACI ZA 2010. I 2011. GODINU

U centrima za smeštaj tražilaca azila kao i u Prihvatalištu za strance do sada nije identifikovana nijedna žrtva trgovine ljudima. U direktnim razgovorima sa predstavnicima centara za smeštaj tražilaca azila i predstavnicima Crvenog krsta Srbije angažovanim u Centru za smeštaj tražilaca azila Bogovađi, informisani smo da zaposleni nisu prošli, posebne obuke o identifikaciji potencijalnih žrtava trgovine i pomoći istima⁵⁴. Osim toga, razgovor sa tražiocima azila obavljaju predstavnici Odseka za azil, koji nisu posebno obučeni za identifikaciju žrtava trgovine ljudima. Predstavnici Službe za koordinaciju pomoći žrtvama trgovine ljudima⁵⁵ nemaju praksu redovnih poseta centrima za tražioce azila.

54 Poseta centru za smeštaj tražilaca azila u Bogovađi i razgovor sa Svetlanom Jovanović, upravnicom Centra za azil u Bogovađi, 4. maj 2012.

55 Služba za koordinaciju žrtvama trgovine ljudima deluje u okviru Ministarstva rada i socijalne politike –Zavod za vaspitanje dece i omladine, čija je ključna uloga zaštita ljudskih prava žrtava pri njihovoj identifikaciji i tokom procesa pružanja pomoći i zaštite.

U cilju pravovremene identifikacije žrtava, kao i prevencije trgovine ljudima⁵⁶, neophodno je sprovođenje dodatnih edukacija svih lica koja imaju kontakt sa tražiocima azila kako bi bili osposobljeni za identifikaciju, pomoć i upućivanje u mehanizam zaštite eventualnih žrtava trgovine ljudima. Osim toga, važno je tražiocima azila pružiti, na njihovom jeziku, neophodne informacije ne samo o mogućim rizicima od trgovine ljudima već i dati kontakte nevladinih i vladinih tela za pomoć žrtvama trgovine ljudima.

Ne postoji mehanizam, odnosno model, po kom bi se postupalo i izvršilo zbrinjavanje lica koja su istovremeno i tražiocima azila, ali i indetifikovani kao žrtve trgovine ljudima. U BiH, ustanovljena je procedura po kojoj od momenta podnošenja zahteva za azil žrtva trgovine ljudima uživa punu zaštitu kao tražilac azila, što isključuje primenu propisa koji se odnose na pravo na boravak stranaca - žrtava trgovine ljudima. Tako na primer, žrtva trgovine ljudima koja traži azil u BiH dobija dozvolu boravka kao tražilac azila i neće dobiti dozvolu boravka kao žrtva organizovanog kriminala. Takođe, ova osoba, ako je ušla ili boravila u BiH ilegalno, ne može zbog toga biti kažnjena⁵⁷.

Pozitivno je da su nadležni organi RS, svesni potrebe formalizovanja veze između sistema azila i trgovine ljudima, u okviru Zajedničkog progama za borbu protiv trgovine ljudima „UN GIFT SRBIJA“, započeli sprovođenje obuka namenjenih predstavnicima Odeljenja za strance MUP RS, uključujući i Odsek za azil, Komesarijata za izbeglice, kao i nevladinih organizacija koje pružaju besplatnu pravnu pomoć tražiocima azila.⁵⁸

Važno je istaći i da proživljeno iskustvo trgovane osobe samo po sebi može predstavljati progon koji vodi priznavanju izbegličkog statusa. Kao što je nevedeno u "Smernicama za međunarodnu zaštitu" UNHCR-a⁵⁹: "Regrutovanje žena i maloletnika silom ili prevarom u svrhu prisilne prostitucije ili seksualne eksploatacije predstavlja jedan vid nasilja zasnovanog na polnoj pripadnosti ili zlostavljanju koje čak može dovesti i do smrti. Ono se može smatrati jednim vidom mučenja i okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja. Osim toga žene ili maloletnici koji su predmet trgovine ljudima mogu se suočiti sa ozbiljnim reperkusijama nakon bega ili povratka, kao što su: odmazda ili osveta od strane krugova ljudi ili pojedinaca koji su uključeni u trgovinu ljudima, realna mogućnost da će ponovo postati predmet trgovine, ozbiljna osuda od strane njihove zajednice ili porodice, ili teška diskriminacija".

56 Kolektivni centri za smeštaj izbeglih, raseljenih lica, tražilaca azila se smatraju najrizičnijim mestima za regrutaciju žrtava trgovine ljudima.

57 Priručnik o zaštiti žrtava trgovine ljudima u Bosni i Hercegovini, Ured Visokog komesara za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, Sevima Sali Terzić i grupa autora, str. 66.

58 Bliže na: <http://www.ungiftserbia.org/srp/?p=933>

59 Smernice za međunarodnu zaštitu, "Proganjanje vezano za polnu pripadnosti u kontekstu člana 1 A (2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i njenog Protokola iz 1967. godine" (tačka 18)

Preporuke:

4. U cilju pravovremene identifikacije žrtava, kao i prevencije trgovine ljudima, neophodno je sprovođenje dodatnih edukacija za sva lica koja imaju kontakt sa tražiocima azila. Time je moguće postići da ova lica budu osposobljena za identifikaciju i pružanje inicijalne pomoći eventualnim žrtvama trgovine ljudima. Izvođenje ovih edukacija ne bi iziskivalo dodatna budžetska sredstva, s obzirom da relevantne nevladine organizacije ovakve treninge održavaju redovno i besplatno. Osim toga, moguće je organizovati i obuke koje bi sprovodili sami službenici MUP-a koji poseduju trenerske veštine i u oblastima azila odnosno trgovine ljudima rade dugi niz godina.
5. Potrebno je uspostaviti detaljno opisanu proceduru postupanja i proceduru za zbrinjavanje lica koja su istovremeno i tražiocima azila, ali i identifikovane žrtve trgovine ljudima.
6. Neophodno je tražiocima azila pružiti na jeziku koji razumeju ključne informacije ne samo o mogućim rizicima od trgovine ljudima već i o radu nevladinih i vladinih tela specijalizovanih za pružanje pomoći žrtvama trgovine ljudima.

SISTEM AZILA U REPUBLICI SRBIJI

„Propustljivost srpsko-makedonske granice“ i uspostavljanje striktnije kontrole mađarsko-srpske granice nesumljivo su uticale da se broj iregularnih migranata koji se zateknu na teritoriji Srbije povećala, dovele su i do pojačanog pritiska na sistem azila u RS. snažan trend porasta broja lica koja su izrazila nameru da zatraže azil u RS uočava se najpre u toku 2010. godine. Naime, u 2010. taj broj je bio dvostuko veći u poređenju sa 2009. godinom (2009. bilo je 275; 2010- 522). Statistički podaci iz 2011. godine nesumljivo su potvrdili takav trend. Broj lica koja su izrazila nameru da zatraže azil u RS povećao se 6 puta u odnosu na 2010. godinu, pa je tako u 2011. godini ukupno 3.134 lica izrazilo nameru da zatraži azil u RS. Većina njih je iz Avganistana, Somalije i Pakistana, a slede Palestina, Iran i neke severnoafričke zemlje.

U prvih šest meseci 2012. godine 974 lica je izrazilo nameru da traži azil u Srbiji. Od tog broja najviše je državljanina Avganistana, Alžira, Pakistana, državljanin Maroka, državljanin Somalije, Palestine i što je posebno bitno naglasiti među licima koja su izrazila nameru ima i državljanin Sirije (49). Bilo je i 176 maloletnika bez pratnje, među kojima nije bilo devojčica.⁶⁰

Među tražiocima azila tokom poslednje dve godine evidentirano je daleko više porodica, odnosno majki sa decom,⁶¹ koje pokušavaju da se domognu Zapadne Evrope. Tako je samo u

60 Izveštaj: položaj tražilaca azila u Srbiji (januar- jun 2012. godine), Beogradski centar za ljudska prava <http://www.azil.rs/documents/category/izvestaji>

61 U toku 2011. godine u centru u Bogovađi zbrinuto je 9 dvočlanih porodica. U toku 2009. i 2010. godine tražiocima azila pretežno su bili punoletni muškarci bez porodica.

centru u Bogovađi tokom 2011. godine evidentirano 46 porodica; za prva četiri meseca 2012. godine 20 porodica poreklom iz Avganistana, odnosno 7 majki sa decom.⁶² Povećanje broja evidentiranih tražilaca azila dodatno je naglasilo nedostatke u funkcionisanju sistema azila u Srbiji, kako one u postupku ispitavanja osnovanosti zahteva za azil, tako i institucionalne i infratraktorne kapacitete nadležnih organa.

POSTUPAK PO ZAHTEVU ZA AZIL I TELA NADLEŽNA ZA POSTUPANJE

Utvrđivanje osnovanosti zahteva za azil sprovodi se u dvostepenom administrativnom postupku⁶³. Na pitanja postupka azila koja nisu uređena Zakonom o azilu⁶⁴ primenjuju se propisi kojima je uređen opšti upravni postupak,⁶⁵ dok se, kada su u pitanju obim, sadržina i vrste prava i obaveza lica koja traže azil, lica kojima je odobreno utočište, subsidijarna zaštita ili privremena zaštita, a koja nisu uređena ovim zakonom, primenjuju propisi kojima se uređuje kretanje i boravak stranaca⁶⁶. U postupku je obezbeđena i sudska zaštita tražilaca azila, na taj način što je protiv drugostepene odluke moguće pokrenuti upravni spor.

Prvostepeni postupak

Prvostepeni postupak se sastoji od četiri faze: evidentiranja, registracije, saslušanja i donošenja odluka.

Stanac koji želi da zatraži azil u Srbiji može svoju nameru da iskaže pismeno ili usmeno, na granici ili u policijskog upravi bilo gde na teritoriji Republike Srbije, i ovakav zahtev se mora evidentirati, nakon čega mu se izdaje potvrda koja služi kao dokaz da je izrazio nameru da zatraži azil.

62 Razgovor sa Svetlanom Jovanović, upravnicom Centra za azil u Bogovađi, 4. maj 2012.

63 Propisima RS nije predviđeno vođenje skraćenog (ubrzanog) postupka, tako da je procedura identična za sve tražioce azila.

64 Članom 67. Zakona o azilu predviđeno je usvajanje podzakonskih akata koji će bliže urediti odredbe zakona i time omogućiti njegovo efikasnije sprovođenje. Većina propisa je već usvojena i primenjuje se, ali se još uvek čeka na usvajanje podzakonskog akta kojim će se regulisati način evidentiranja i registrovanja lica koja traže azil i za čiju je pripremu nadležno Ministarstvo unutrašnjih poslova (u daljem tekstu MUP). Civilno društvo je predlagalo da se ovom članu doda i obaveza nadležnog ministra unutrašnjih poslova da usvoji poseban Pravilnik o pravnoj pomoći, međutim ova sugestija nije prihvaćena. Svi usvojeni podzakonski akti dostupni na <http://www.apc-cza.org/sr/pravilnici-rs.html>.

65 Zakon o opštem upravnom postupku „Službeni list SRJ“, br. 33/97 i 31/01, Zakon o izmenama Zakona o upravnom postupku, Sl. glasnik RS 30/10

66 Zakon o strancima, Sl. glasnik RS br 97/08.

U 2011. godini najveći broj lica izrazio je nameru u područnim policijskim upravama -3018, zatim na graničnoj liniji – 87, u Centru za smeštaj maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja ili staratelja -22 i u Prihvatalištu za strance -7 lica.

U periodu od 1.1. do 30. 04.2012. godine, u područnim policijskim upravama -409, na graničnoj liniji – 69, u Centru za smeštaj maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja ili staratelja -8, dok u Prihvatalištu za strance nije evidentirana nijedna izražena namera.⁶⁷

Na aerodromu „Nikola Tesla“ preko koga se obavljaju internacionalni letovi, nije evidentirana nijedna izražena namera. UNHCR i nevladine organizacije koje pružaju uslugu besplatne pravne pomoći nemaju pristup tranzitnoj zoni⁶⁸ pa stoga nije moguće utvrditi da li je bilo slučajeva povrede zabrane prisilnog vraćanja.⁶⁹

Potvrda osobi omogućuje legalan boravak na teritoriji Srbije tokom naredna 72 sata, i za to vreme je dužna da se javi u Kancelariju za azil ili u Centar za azil - u Banji Koviljači ili Bogovađi. Najveći broj lica koja su evidentirana kao tražiocima azila, ne prijave se u zakonskom roku u Centrima za prijem azilantata. U 2011. godini 3.134 lica je izrazilo nameru, a kroz centre za azil prošlo je ukupno 771 lice. Nesrazmera između broja izraženih namera i broja lica koja su boravila u nekom od centara za smeštaj tražilaca azila nesumljivo je posledica više faktora. Najpre, činjenice da nezanemarljiv broj lica ne želi zaista azilnu zaštitu⁷⁰ i da teritoriju RS koriste

67 Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Kabinet ministra, Biro za informacije od javnog značaja 01 broj:5722/12-3, 6. jun 2012. godine

68 Prezentacija Kancelarije UNHCR Srbija održana 20. aprila 2012. godine u Sunčanoj reci, u okviru treninga Standardi i prakse u oblastima azila i readmisije. Trening je organizovan u okviru projekta Umrežavanje i gradjenje kapaciteta za efektivniju migracionu politiku, koji realizuje Grupa 484, u partnerstvu sa Beogradskim centrom za ljudska prava i Beogradskim centrom za bezbednosnu politiku, uz finansijsku podršku Ambasade Kraljevine Norveške i u okviru programa Jačanje civilnog društva u Republici Srbiji.

69 Posredi je načelo zabrane vraćanja ili proterivanja (princip non-refoulement). Zabranu proterivanja (non-refoulement) je princip međunarodnog prava, na čije poštovanje države obavezuju brojni instrumenti međunarodnog prava (Konvencija o statusu izbeglica (Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi br. 7/60), Protokol o statusu izbeglica (Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi br. 15/67), Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Službeni list SCG – Međunarodni ugovori br. 9/2003, 5/2005, Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori br. 12/2010), Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori br. 9/91), Konvencija o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih postupaka i kažnjavanja, izmenjena i dopunjena Protokolom 1 i Protokolom 2 uz Konvenciju (Službeni list SCG – Međunarodni ugovori br. 9/2003). Zakonom o azilu se propisuje da nijedno lice ne sme biti proterano ili vraćeno na teritoriju gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih stavova (čl. 6. st. 1 Zakona). Ovo načelo se primenjuje uvek, kako unutar tako izvan, odnosno na granici državne teritorije i odnosi se na izbeglice s priznatim statusom kao i na tražioce azila, te bi licima koja traže azil trebalo dozvoliti ulazak i pristup postupku odobravanja azila, kako bi se izbegla mogućnost kršenja načela zabrane proterivanja.

Od izuzetnog je značaja što je zakonodavac prihvatio inicijativu civilnog društva i ovom članu pridodao i treći stav koji utvrđuje da nijedno lice ne sme biti proterano ili protiv njegove volje vraćeno na teritoriju na kojoj postoji rizik da će biti podvrgnuto mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, kojim je ovaj član usklađen sa članom 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

70 Više u odeljku Odbacivanje zahteva primenom koncepta sigurne treće zemlje.

samo za tranzit, ali i činjenice da su kapaciteti za smeštaj tražilaca azila nedovoljni i da u prethodnom razdoblju, za određeni broj lica, iako su se prijavili u nekom od centara, smeštaj nije mogao biti obezbeđen, već su ta lica bila prinuđena da samostalno pronađu privatni smeštaj u blizini centra za azil.⁷¹

Sa izuzetkom evidentiranja izražene namere, Kancelarija za azil je nadležna za sprovođenje svih radnji u prvostepenom postupku (registracija, saslušanje⁷²), uključujući i donošenje odluke u prvom stepenu. Kancelarija za azil još uvek nije formalno ustanovljena te poslove iz nadležnosti Kancelarije obavlja Odsek za azil, posebna jedinica u sastavu Odeljenja za strance Uprave granične policije MUP-a RS.⁷³ Kadrovski kapaciteti Odseka za azil i dalje su nedovoljni jer najavljenja sistematizacija radnih mesta MUP još uvek nije sprovedena. Po postojećoj sistematizaciji radnih mesta Odsek za azil, kao deo Odeljenja za strance, čini 11 zaposlenih od čega je 7 radnih mesta popunjeno.⁷⁴

Prva radnja koju službenici Kancelarije za azil sprovode je registracija⁷⁵, nakon čega se tražiocima azila izdaje lična karta. Precizno propisanog roka u kom se registracija i izdavanje lične karte mora izvršiti nema.⁷⁶ Do sada je praksa MUP bila da registruje samo lica koja su smeštena u Centrima za azil⁷⁷. Takođe, praksa je da se lične karte izdaju tek u momentu formalnog podnošenja zahteva.⁷⁸ Između izražavanja namere i dobijanja lične karte prolazi više nedelja, što se loše odražava na uživanje prava lica koja traže azil, na prvom mestu slobode kretanja.⁷⁹ U

71 Više u odeljku Kapaciteti za smeštaj podnosilaca zahteva za azil.

72 U zakonskom rešenju trebalo bi predvideti termin „intervju“ ili neki srodan blaži izraz, uz navođenje da se ova radnja prvostepenog postupka sprovodi u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku kojima je regulisano saslušanje stranaka.

73 Široj javnosti nije poznato da Kancelarija za azil još uvek nije formalno uspostavljena i shodno tome, kada se govori o državnom organu nadležnom da postupa u prvom stepenu po zahtevu za azil, najčešće se govori o Kancelariji za azil. Radi lakšeg praćenja objašnjenja postupka propisanog Zakonom o azilu, kao i zbog činjenice da se očekuje da u narednih par meseci Kancelarija i formalno počne da postoji, u daljem tekstu govorićemo o Kancelariji za azil.

74 Bliže: Izazovi prisilnih migracija, Grupa 484, april, 2011 str. 87

http://www.grupa484.org.rs/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=63&Itemid=112

75 Ovlašćeni službenik Kancelarije za azil vrši registraciju koja obuhvata utvrđivanje identiteta, fotografisanje, uzimanje otisaka prstiju i privremeno zadržavanje svih isprava i dokumenta koja mogu biti od značaja u postupku azila.

76 Formalno, postupak počinje tek od momenta podnošenja zahteva, ali neminovno je da rokovi u kojima se izvršavaju radnje koje prethode samom postupku utiču na momenat u kome će prvostepeni postupak biti okončan.

77 U drugoj polovini 2011. godine broj tražilaca azila koji su se zatekli u Banji Koviljači bio je neuporedivo veći od smeštajnih kapaciteta centra za azil u ovom mestu. U toj situaciji nadležni organi su uspostavili praksu „lista čekanja“ za prijem u centar za azil. Lista čekanja formirala se u skladu sa vremenom njihovog prijavljivanja, dok su se prioritarno zbrinjavale majke sa decom i maloletna lica bez pratnje roditelja ili staratelja. Lice koje je izrazilo nameru bilo je dužno da se u zakonskom roku od 72 sata prijavi u centar, nakon čega bi se njegovo ime upisivalo na listu čekanja. Lica koja su imala status tražilaca azila, a koja su boravila van centra dobijala su tzv. beli karton za strance koji je izdavala PU Loznica i imala su obavezu da se svakodnevno prijavljuju upravniku centra.

78 Izvor: Beogradski centar za ljudska prava i Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, nevladine organizacije koje na teritoriji RS pružaju pravnu pomoć tražiocima azila

79 Izveštaj: položaj tražilaca azila u Srbiji (januar- april 2012. godine), Beogradski centar za ljudska prava <http://www.azil.rs/documents/category/izvestaji>

2011. godini izdate su 422 lične karte, pritom treba imati na umu da se maloletnim licima sa pratnjom roditelja i staratelja ne izdaju lične karte.

Postupak za dobijanje azila pokreće se podnošenjem zahteva za azil ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil. Nijedno lice ne može podneti zahtev za azil dok mu nadležni službenik Kancelarije za azil ne da propisani obrazac. Ipak, o započinjanju postupka i statusu tražioca azila trebalo bi da se govori od momenta kada lice iskaže nameru da zatraži azil, odnosno učini to usmeno, a ne konačno, kada popuni obrazac. Činjenica je da pre podnošenja zahteva za azil postoji nekoliko radnji upravnog organa (evidentiranje, registracija). Postupak za sticanje prava na azil je po svojoj prirodi upravni postupak, a prema Zakonu o upravnom postupku, smatra se da je postupak započeo kada nadležni organ preuzme ma koju radnju radi vođenja postupka.

Dalje, razlikovanje izražavanja namere i formalnog podnošenja zahteva za ostvarivanje prava na azil ima uticaj i na radnju donošenja odluke, konkretno odluke o obustavi postupka. Kancelarija za azil donosi odluku o obustavi postupka, u slučaju kada tražilac azila odustane od zahteva za azil ili jednostavno napusti boravište, kao i u drugim slučajevima⁸⁰ propisanim Zakonom o azilu. Odluku o obustavi postupka, Kancelarija za azil donosi i u situacijama kada formalni zahtev još uvek nije podnet, odnosno ukoliko je sprovedena samo radnja evidentiranja i/ili registracije, a lice koje je u pitanju nije više dostupno nadležnim organima. (nakon evidentiranja u zakonskom roku nije se prijavio nadležnim organima i / ili napustilo jedan od centara za azil).

Zahtevi se podnose na propisanom formularu u terminu koji Kancelarija zakazuje unapred za svako lice pojedinačno. Podnošenje zahteva vrši se u centrima za azil, kao i saslušanje koje je sledeća radnja u postupku. Službenici kancelarije u centrima za azil lično saslušaju lice koje traži azil, a saslušanju prisustvuju ovlašćeni pravni zastupnici lica koje traži azil.⁸¹ Ovlašćeni službenik Kancelarije za azil tokom saslušanja trebalo bi da utvrdi sve činjenice od značaja za odlučivanje o zahtevu za azil: identitet lica koje traži azil, razloge na kojima se zasniva zahtev za azil, kretanje lica koje traži azil nakon napuštanja države porekla, kao i da li je lice koje traži azil već tražilo azil u nekoj drugoj državi.

Prilikom saslušanja, sačinjava se zapisnik, čiju istinitost i tačnost svojim potpisom potvrđuju sva lica prisutna prilikom saslušanja. Sprovođenje saslušanja i sastavljanje zapisnika o saslušanju, predstavljaju ključni moment u postupku ispitivanja zahteva, jer ne samo da ih prvostepeni organ koristi prilikom donošenja odluke, već su i sastavni deo spisa koji se u žalbenom postupku dostavlja drugostepenom organu. Najčešće zapisnik, pored prispele žalbe predstavlja glavni izvor informacija za drugostepeni organ.⁸²

Nakon što nadležni organ prikupi sve relevantne činjenice i iskaze od tražioca azila, on pristupa donošenju prvostepene odluke. Kancelarija za azil može doneti odluku kojom usvaja zahtev za

80 Član 34. Zakona o azilu

81 Pravnu pomoć tražiocima azila pružaju nevladine organizacije Beogradski centar za ljudska prava i Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila.

82 Izvor: Razgovor sa Jovom Puletićem, predsednikom Komisije za azil u prethodnom mandatu, 25. jul 2012. godine

azil i strancu priznaje pravo na utočište ili dodeljuje subsidijarnu zaštitu, ili odluku kojom odbija zahtev za azil i nalaže strancu da, ukoliko nema drugi osnov za boravak, u određenom roku napusti teritoriju Republike Srbije. Prethodno je navedeno i da u zakonom utvrđenim slučajevima Kancelarija za azil donosi odluku da se postupak za davanje azila obustavi. Takođe, službenici Kancelarije za azil imaju mogućnost i da donesu odluku kojom se zahtev za azil odbacuje.

U prethodnoj godini Kancelarija za azil donela je 55 rešenja koja su se odnosila na 87 lica. U najvećem broju slučajeva Kancelarija za azil donosila je rešenja kojima se zahtevi odbacuju, te su doneta 53 rešenja o odbacivanju zahteva za ukupno 85 tražilaca azila. Doneta su dva rešenja o odbijanju zahteva za dva tražioca azila. Nijedan zahtev za azil nije usvojen. U prva četiri meseca tekuće godine, praksa je ostala nepromenjena. Doneto je ukupno 18 rešenja o odbacivanju za ukupno 29 tražilaca azila⁸³

Broj evidentiranih tražilaca azila	3134*
Broj registrovanih tražilaca azila	488
Broj podnetih zahteva za azil	248
Broj sprovedenih saslušanja	118 (75 slučajeva) ⁸⁴
Broj donesenih prvostepenih odluka (rešenja) Kancelarije za azil	55 (87 lica)

TABELA 3: PRIKAZ BROJA TRAŽILACA AZILA OD MOMENTA IZRAŽAVANJA NAMERE DO DONOŠENJA PRVOSTEPENE ODLUKE, PODACI ZA 2011. GODINU (*UKLJUČUJUĆI I DVA „STARA SLUČAJA” – LICA KOJA SU PRETHODNO VEĆ BILA REGISTROVANA POD DRUGAČIJIM IMENIMA)

Odbacivanje zahteva primenom koncepta sigurne treće zemlje

Kada Kancelarija za azil rešenjem odbacuje zahtev za azil, ne ulazi se u suštini zahteva, dakle, ne ispituje se da li lice koje traži azil ispunjava uslove za priznanje prava na azil ili ne.

Najčešće korišćeni osnov za odbacivanje zahteva zasniva se na konceptu sigurne treće zemlje⁸⁵. Prema Zakonu o azilu, sigurna treća država je država sa liste zemalja koju utvrđuje Vlada. U principu, to je država koja se pridržava međunarodnih načela o zaštiti izbeglica sadržanih u

83 Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Kabinet ministra, Biro za informacije od javnog značaja 01 broj:5722/12-3, 6. jun 2012. godine

84 Svaki tražilac azila u Srbiji podnosi individualni zahtev za azil. Pod određenim uslovima, Kancelarija može odlučiti o tome da zahteve određenih tražilaca (na primer, osoba iz iste porodice) objedini u jedan slučaj, ali i tada je dužna da radnju saslušanja sprovede sa svakim pojedinačnim tražiocem azila. Za svaki od slučajeva, po okončanju postupka, Kancelarija donosi jedinstveno rešenje, pa otuda, jednim rešenjem može biti obuhvaćeno više lica.

85 Sigurna treća država ona država sa liste zemalja koju utvrđuje Vlada, koja se pridržava međunarodnih načela o zaštiti izbeglica sadržanih u Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. godine i Dodatnog Protokola iz 1967. godine, u kojoj je tražilac azila boravio ili kroz koju je prolazio, neposredno pre dolaska na teritoriju RS i u kojoj je imao mogućnost podnošenja zahteva za azil, u kojoj ne bi bio izložen progonu, mučenju, neljudskom ili ponižavajućem postupku ili vraćanju u državu u kojoj bi njegov život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi.

Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. godine i dodatnom Protokolu iz 1967. godine, a u kojoj je tražilac azila boravio ili kroz koju je prolazio neposredno pre dolaska na teritoriju RS, i u kojoj je imao mogućnost podnošenja zahteva za azil, a u kojoj ne bi bio izložen progonu, mučenju, neljudskom ili ponižavajućem postupku ili vraćanju u državu u kojoj bi njegov život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi.

To faktički dovodi do situacije da lice treba da bude vraćeno u zemlju iz koje je došao, a koja je proglašena sigurnom Odlukom Vlade RS i da zahtev za azil podnese u toj zemlji. Međutim, primarna odgovornost obezbeđivanja zaštite jeste na državi gde je zahtev podnet, i kod primene koncepta sigurne treće zemlje ta odgovornost ogleda se u obezbeđenju garancije da će država u koju tražilac azila bude vraćen prihvatiti da odlučuje o osnovanosti zahteva za azil i da će tražilac azila u toj zemlji uživati efikasni zaštitu od refoulement –a.⁸⁶

Bez obzira na ozbiljne mane ovog koncepta, najveći broj evropskih država poznaje u svojim pravnim aktima institut vraćanja tražilaca azila u „sigurne treće zemlje“, kao što i nalaže pravo EU. Načini na koje države ovaj koncept uvode u svoje sisteme razlikuju se, pa tako postoje one koje imaju fiksne liste zemalja koje smatraju sigurnim, i one koje procenjuju „sigurnost“ određene zemlje u trenutku kada je ta procena potreba radi rešavanja konkretnog slučaja. RS spada u grupu zemalja koje poseduju fiksnu listu⁸⁷.

Postojanje fiksnih lista sigurnih zemalja porekla ili sigurnih trećih zemalja za sva lica koja traže azil u svim okolnostima nije dobro rešenje, pa makar to bila i zapadnoevropska država. Primer koji na najbolji način odslikava negativne strane izbora fiksne liste je Grčka. U toku 2011. godine Evropski sud za ljudska prava je u predmetu *M.S.S. protiv Belgije i Grčke*⁸⁸ utvrdio da je procedura dobijanja azila neefikasna i da se sistematski krše ljudska prava tražilaca azila. Nakon odluke ESLJP značajan broj zemalja članica EU obustavile su praksu vraćanja tražilaca azila u Grčku⁸⁹ primenom Dablinske uredbe.⁹⁰ Pored toga, na listi se nalaze i neke od zemalja koje se zbog grubog kršenja ljudskih prava ne bi smele smatrati sigurnim kao što su Tunis ili Belorusija,⁹¹ kao i Turska, koja je stavila rezervu na Protokol uz Konvenciju o izbeglicama iz 1967. Tom rezervom primena Konvencije ograničava se samo na lica koja su postala izbeglice zbog događaja koji su se desili na tlu Evrope.

86 Vidi fusnotu 72.

87 Odluka Vlade RS o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država, Sl. glasnik RS, br. 67/2009

88 *M.S.S. protiv Belgije i Grčke*, Predstavka br. 30696/09, presuda Velikog veća od 21.1.2011.

89 Bliže: Joint Submission of the International Commission of Jurists (ICJ) and of the European Council on Refugees and Exiles to the Committee of Ministers of the Council of Europe in the case of *M.S.S. v. Belgium and Greece* (Application no. 30696/09), May 2012

90 Dublin II zamenio je dablinsku Konvenciju iz 1990. godine, koja je postavila kriterijume u vezi sa odgovornošću zemalja članica EU za ispitivanje zahteva za azil. Dublin II za osnovni cilj ima da u što kraćem roku utvrdi koja je zemlja odgovorna za ispitivanje zahteva za azil i da spreči zloupotrebu azilne procedure ulaganjem zahteva jednog lica u više zemalja.

Vidi: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0343:EN:NOT>

91 91 Izveštaj: položaj tražilaca azila u Srbiji (januar- april 2012. godine), Beogradski centar za ljudska prava <http://www.azil.rs/documents/category/izvestaji>

Takođe, treba imati na umu da su sve zemlje iz okruženja proglašene sigurnim trećim zemljama. Zahtevi najvećeg broja tražilaca azila u RS bivaju odbačeni zbog činjenice da su na svom putu do Srbije prošli kroz Makedoniju. Da li državni organi RS zaista dobijaju garancije Makedonije da će zahtev tog lica biti razmatran u fer proceduri, i da ta lica neće biti vraćena u Grčku, ostaje nejasno⁹².

Praksa Evropskog suda za ljudska prava kao i potpisane i ratifikovane konvencije kojima se garantuje zaštita i osnovna ljudska prava tražiocima azila deo su unutrašnjeg pravnog poretka i nadležni organi su dužni da ih primenjuju, ali istovremeno potrebno je u što kraćem roku izmeniti odredbe Zakona o azilu kojim se uređuje donošenje liste sigurnih zemalja kako bi se izbegle situacije da pravna akta RS „daju mogućnost“ državnim organima da praksom koju sprovode krše međunarodne obaveze RS.

Naglašavamo da Kancelarija za azil ne bi smela da odbaci zahtev za azil pre nego što ispita lice koje traži azil na okolnosti koje isključuju razloge za odbacivanje zahteva za azil. U kontekstu primene koncepta sigurne treće zemlje, to što je jedna zemlja sigurna zemlja porekla ili sigurna treća zemlja za jednu grupu ljudi, ne znači da pojedinac ne može doživeti progon ili neodgovarajuću zaštitu. Ključno je da se ovaj koncept primenjuje u odnosu na okolnosti svakog pojedinačnog slučaja, odnosno da svaki podnosilac zahteva ima mogućnost da pokaže da se određena država ne može smatrati sigurnom u konkretnom slučaju.

Preporuke:

7. Potrebno je UNHCR-u i nevladinim organizacijama koje štite ljudska prava migranata omogućiti pristup tranzitnoj zoni na aerodromu „Nikola Tesla“ preko koga se obavljaju internacionalni letovi, kako bi se stvorio kontrolni mehanizam za sprečavanje prisilnog vraćanja i proterivanja i licima koja izraze nameru da zatraže azil omogućio pristup redovnom postupku ispitivanja osnovanosti njihovih zahteva.
8. Neophodno je što pre stvoriti uslove da se Kancelarija za azil i formalno osnuje i da se njeni kadrovski kapaciteti znatno poboljšaju. Nedovoljan broj službenika, uz stalni trend povećanja broja tražilaca azila, a time i radnji koje je potrebno preduzeti, službenike Kancelarije za azil izlažu obimu posla koji oni objektivno ne mogu efikasno obaviti, pa to dovodi do stalno prisutnog rizika da azilni postupak neće biti sproveden u skladu sa opšteprihvaćenim standardima, uključujući tu i standarde u vezi sa (razumnim) trajanjem postupka.
9. Potrebno je propisati rokove u kojima se moraju sprovesti radnje koje prethode formalnom podnošenju zahteva, s obzirom da rokovi u kojima se izvršavaju radnje koje prethode samom postupku određuju momenat u kome će prvostepeni postupak biti okončan. Dužina postupka

92 Transfer odgovornosti može se predvideti samo između država koje imaju kompatibilne sisteme zaštite, na osnovu sporazuma koji ih jasno precizira. Nasuprot tome, „bezbedna treća zemlja“, kako je definisana Zakonom o azilu RS, počiva na unilateralnoj odluci države da proglasi odgovornom treću državu za ispitivanje zahteva za azil. Takođe, treća država se mora decidirano izjasniti da prihvata podnosioca zahteva za azil na svoju teritoriju i da će zahtev za azil razmatrati u fer proceduri.

može imati uticaja i na odluku tražilaca azila da ne sačekaju kraj postupka, ukoliko on nerazumno dugo traje.

10. Odmah razmotriti i izmeniti Odluku Vlade RS o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država, imajući u vidu da su trenutno na listi i neke od zemalja koje ne zadovoljavaju čak ni formalne uslove da bi bile označene kao sigurne (npr. Republika Turska). Potom je potrebno u što kraćem roku izmeniti odredbe Zakona o azilu, na način da se ne propisuje usvajanje fiksne liste zemalja već da se zakonom propišu jedino kriterijumi na osnovu kojih će se procenjivati da li se određena zemlja iz koje dolaze tražiocima azila može smatrati sigurnom zemljom porekla, odnosno sigurnom trećom zemljom. Alternativno je moguće, mada bi takvo rešenje bilo manje kvalitetno, izmeniti relevantne odredbe Zakona o azilu na način da ipak bude propisano usvajanje fiksne liste sigurnih država, ali da se takođe precizno definišu i kriterijumi koji će se smatrati primarnim za odlučivanje o tome može li se neka zemlja smatrati sigurnom i rokovi u kojima će se lista revidirati.

11. Ključno je da se koncept sigurne treće zemlje primenjuje u odnosu na okolnosti svakog pojedinačnog slučaja, odnosno da se svakom podnosiocu zahteva omogući da pokaže da se određena država ne može smatrati sigurnom u njegovom slučaju. Takođe, da bi se koncept sigurne treće zemlje mogao primenjivati kod dotičnog podnosioca zahteva za azil mora se utvrditi stvarna povezanost ili bliska veza sa trećom zemljom, koja mora biti snažnija od veze sa državom gde lice traži azil. Jedino je u tom slučaju fer i razumno tražiti od takvog lica da podnese zahtev za azil u toj trećoj državi, ukoliko se dokaže da je ona sigurna za njega. Sam prethodni tranzit kroz treću državu nužno ne predstavlja takvu vezu. Želju podnosioca zahteva u pogledu države u kojoj želi da podnese zahtev za azil trebalo bi uzimati u obzir u najvećoj mogućoj meri.

Drugostepeni postupak

Za postupanje u drugom stepenu, po žalbama na odluke koje je donela Kancelarija za azil, nadležna je Komisija za azil, kao nezavisno telo Vlade koji se sastoji od 9 članova sa četvorogodišnjim mandatom. Mandat prve Komisije izabrane 2008. godine istekao je 17. aprila 2012, a tada odlazeća Vlada nije imenovala nove članove. Bilo je pripremljeno uputstvo za donošenje rešenja o razrešenju i imenovanju članova, ali se na tome stalo.

Komisija je u toku 2011. godine donela 49 odluka.

Žalbe podnete Komisiji	49
Odbijene žalbe	39
Obustavljeno postupaka po žalbi	1
Usvojene žalbe	9
Samostalno rešeni predmeta	1

TABELA 4. ODLUKE KOMISIJE ZA AZIL (DRUGOSTEPENE ODLUKE) U 2011 GODINI⁹³

⁹³ Izvor: Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Kabinet ministra, Biro za informacije od javnog značaja 01 broj:5722/12-3, 6. jun 2012. godine

Za prva četiri meseca 2012. godine Komisiji za azil izjavljeno je 13 žalbi. Od tog broja 5 žalbi je odbijeno, usvojeno je takođe 5, dok su 3 bile u postupku⁹⁴.

Tokom četvorogodišnjeg rada, neke odluke su donete jednoglasno, a neke preglasavanjem. Do isteka mandata Komisija je uvek poštovala rokove za donošenje odluka. Među članovima Komisije bila je ustanovljena praksa da svaki član Komisije bude zadužen da prouči određeni predmet, upozna ostale članove sa činjeničnim stanjem i da predloži koju vrstu odluke treba doneti.

Prema oceni predsednika Komisije u prošlom mandatu, dosadašnji članovi su posedovali adekvatno prethodno znanje i iskustvo za rad u Komisiji i ovom poslu su pristupili veoma odgovorno, ali je činjenica da je edukacija, s obzirom na kompleksnost materije, trebalo biti daleko više. Do isteka mandata, dve odluke Komisije poništene su od strane Upravnog suda. Radilo se o procesnim nedostacima, koji se odnose na zapisnik o većanju i glasanju članova Komisije.⁹⁵

U prethodnom mandatu Komisija za azil najviše je skretala pažnju aktera uključenih u funkcionisanje sistema azila po dva osnova. Pored potvrđivanja odluka prvostepenog organa koje se pozivaju na koncept sigurne treće zemlje sporan je bio i njen sastav.

Odlukom Vlade Republike Srbije o imenovanju članova Komisije iz 2008. godine izabrani su za predsednika tadašnji pomoćnik načelnika Uprave granične policije u MUP, a za članove, između ostalih, službenici Komesarijata za izbeglice, Ministarstva rada i socijalne politike, Službe za ljudska i manjinska prava, Ministarstva zdravlja, Ministarstva spoljnih poslova i Ministarstva pravde. Svi izabrani članovi Komisije dolazili su iz državnih organa, a najviše je osporavan izbor predsednika Komisije za azil, zbog činjenice da organizaciono pripada istoj upravi MUP RS kojoj i Odsek za azil.

Ključna procesna garancija koja proističe iz Zakona o opštem upravnom postupku i esencijalna je za koncept efikasnog pravnog leka, u skladu sa članom 13. Evropske konvencije o ljudskim pravima, jeste da se žalba mora ispitati od organa različitog i nezavisnog od onoga ko donosi odluku.

Saopštenjem koje je potpisalo 19 nevladinih organizacija Vlada se poziva da prilikom imenovanja novog sastava Komisije usvoji model koji je do skoro bio veoma uspešno primenjivan u Hrvatskoj. Organizacije civilnog društva traže da se za članove drugostepenog tela biraju osobe koje su deo fakultetskog nastavnog osoblja na pravnim predmetima, ako su se u dosadašnjem stručnom radu posebno istakle na području zaštite ljudskih prava, i pravnici iz reda nevladinih organizacija koji se bave promocijom i zaštitom ljudskih prava. Članovi Komisije bi, uz

94 Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Kabinet ministra, Biro za informacije od javnog značaja 01 broj:5722/12-3, 6. jun 2012. godine

95 Razgovor sa Jovom Puletićem, predsednikom Komisije za azil u prethodnom mandatu, 25. jul 2012. godine.

zakonom propisane uslove, trebalo da ispunjavaju i dodatni uslov da se aktivno služe engleskim jezikom. Primena ovih dodatnih kriterijuma u skladu je sa pozitivnim propisima i ne bi zahtevala promene Zakona o azilu.

Sudska zaštita tražilaca azila

Odluke Komisije za azil mogu se osporavati pred Upravnim sudom Srbije, koji odlučuje u sudskom veću od trojice sudija. Upravni sud se do sada uglavnom nije upuštao u meritorno odlučivanje, već je samo ispitivao proceduralne ispravnosti postupka za dobijanje azila, odnosno zakonitost odluke. Samo u jednom slučaju Sud je doneo metironu odluku⁹⁶. Upravni sud u 2011. i 2012. godini nije doneo nijednu presudu kojom je usvojio tužbeni zahtev. U 2011. godini 13 žalbi je upućeno Upravnom sudu, a u prvih šest meseci 2012. godine podneto je 6 tužbi – 2 tužbena zahteva su odbijena dok su 4 postupka još uvek u toku.⁹⁷

Preporuke:

12. Potrebno je da Vlada Srbije u najskorije vreme imenuje nove članove Komisije za azil i da prilikom imenovanja uzme u obzir mišljenje nevladinih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava tražilaca azila, izraženo u saopštenju ovih organizacija izdatom povodom isteka mandata članova Komisije za azil i objavljenom 12. aprila 2012. godine. Time bi se garantovao viši stepen nezavisnosti i kvaliteta u radu Komisije za azil, a pored toga, izbegla bi se mogućnost da se nepristrasnost odluka Komsije a priori dovodi u sumnju.
13. Neophodno je da Upravni sud u postupcima vezanim za utvđivanje osnovanosti zahteva za azil u većem broju predmeta počne da koristi zakonsku mogućnost odlučivanja u slučaju pune jurisdikcije, kada sud ulazi u meritum zahteva za azil.

KAPACITETI ZA SMEŠTAJ PODNOSILACA ZAHTEVA ZA AZIL⁹⁸

Povećanjem broj tražilaca azila u 2011. godini kapaciteti prvog ustanovljenog Centra za azil u Banji Koviljači postali su nedovoljni, te je veliki broj tražilaca azila bio prinuđen da izdavanjem sopstvenih sredstava pronade u Banji Koviljači privatni smeštaj. Veliki broj migranata u Banji Koviljači, nezadovoljstvo lokalne samouprave, protesti građana rezultirali su Odlukom Vlade o otvaranju novog centra za azil u maju 2011. Potpisan je ugovor sa Crvenim krstom Beograda⁹⁹ o korišćenju njihovog objekta u Bogovađi na period od godinu dana, ali je u toku 2012. godine

96 Odluka br. U 8\3815/11, od 7. jula 2011.

97 Izveštaj: položaj tražilaca azila u Srbiji (januar- jun 2012. godine), Beogradski centar za ljudska prava <http://www.azil.rs/documents/category/izvestaji>

98 Bliže o uslovima boravka u centrima za azil: Izazovi prisilnih migracija, Grupa 484, april 2011.

http://www.grupa484.org.rs/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=63&Itemid=112

99 Objekat u Bogovađi je uknjižen kao državna svojina, a korisnik je Crveni krst Srbije – gradska organizacija CK Beograd.

trajanje ugovora produženo do decembra 2012. Centar u Bogovađi prve tražioce azila primio je 20. juna 2011. godine.

Od tada, u Republici Srbiji postoje dva centra za smeštaj tražilaca azila i to Centar za azil u Banji Koviljači i Centar za azil u Bogovađi¹⁰⁰. Zvanično, kapaciteti centara su: Banja Koviljača 84, Bogovađa 150, mada se dešavalo da su centri zbrinjavali i po 20 – 30 lica više. Međutim, ni ovo povećanje kapaciteta ne zadovoljava sve potrebe RS kada je u pitanju smeštaj tražilaca azila.

Za funkcionisanje centara za azil nadležan je Komesarijat za izbeglice RS. Rad centara finansira se budžetskim sredstvima. Republika Srbija dužna je da do donošenja konačne odluke o zahtevu za azil, licima koja traže azil obezbedi smeštaj i osnovne životne uslove u centrima za azil¹⁰¹. Podzakonskim aktima bliže se uređuju sva pitanja vezana za smeštaj lica u centrima.¹⁰² Centri su otvorenog tipa, dok se tražiocima azila kojima se ograničava sloboda kretanja smeštaju u Prihvatištu za strance u Padinskoj skeli¹⁰³.

Tokom 2011. godine kroz **Centar za azil u Banji Koviljači** prošlo je 372 lica. Evidentirano je 35 porodica, 181 muškarac, 60 žena, 46 dečaka i 35 devojčica.

U centru je boravilo i 50 maloletnika bez pratnje roditelja i staratelja.

U prva tri meseca 2012. godine kroz centar je prošlo 46 lica. Evidentirano je 6 porodica, 15 muškaraca, 6 žena, 7 dečaka i 6 devojčica. Boravilo je i 12 maloletnih lica bez pratnje roditelja ili staratelja, muškog pola.

Od 20. juna, kada je stavljen u funkciju, pa do 31. decembra 2011. godine, kroz **Centar za azil u Bogovađi** prošlo je 399 lica. Evidentirano je 46 porodica, 220 muškaraca, 71 žena, 49 dečaka i 31 devojčica. U centru je, pored toga, boravilo i 28 maloletnika bez pratnje roditelja i staratelja.

U prva tri meseca 2012. godine kroz centar je prošlo 140 lica. Evidentirano je 16 porodica, 60 muškaraca, 28 žena, 33 dečaka, 18 devojčica i 1 maloletnik bez pratnje.¹⁰⁴

100 Više na: <http://www.kirs.gov.rs/articles/azilcentri.php?type1=38&lang=SER&date=0>

101 U okviru smeštaja licima koja traže azil obezbeđen je: ležaj sa posteljinom, pristup sanitarnom čvoru, grejanje, korišćenje struje i vode, sredstva za održavanje lične higijene i higijene u objektu. Kako je Zakonom o azilu propisano, uz smeštaj, omogućeni su i osnovni životni uslovi u šta spada: hrana (tri obroka dnevno, za lica sa posebnim zdravstvenim potrebama i dodatni obrok), odeća, pribor za ličnu higijenu, novčana pomoć i sl. Takođe, u okviru Centra tražiocima azila su na raspolaganju i dodatni sadržaji (TV sala i igraonica za decu).

102 Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil, Sl. glasnik RS, br. 93/2008; Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u Centru za azil, Sl. glasnik RS, br. 31/2008; Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil, Sl. glasnik RS, br. 44/2008; Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u Centru za azil, Sl. glasnik RS, br. 31/2008; pravilnik o kućnom redu u Centru za azil, Sl. glasnik RS, br. 31/2008.

103 Više u odeljku Srbija na putu ilegalnih migracija.

104 Izvor: Komesarijat za izbeglice, odgovor na dopis upućen u svrhu prikupljanja informacija potrebnih za izradu ovog izveštaja, 8. maj 2012. godine

Neretko se dešava da su kapaciteti centara popunjeni i da nema uslova za smeštaj novih tražilaca azila. U situaciji kada je smeštajni kapacitet popunjen, Centar nema obavezu da primi i smesti upućeno lice. U svakom slučaju ono ne može biti prepušteno samo sebi. Potrebno je naglasiti da shodno odredbama Zakona o azilu, a pre svega člana 39. st. 1, nadležni organi su obavezni da svakom licu koje traži azil obezbede smeštaj.

Svesna limitiranih kapaciteta, Vlada RS donela je odluku o otvaranju novog centra. Drugu polovinu 2011. godine obeležila su nagađanja o mogućoj lokaciji novog centra. Vlada RS i nadležni organi nikada zvanično nisu obelodanili lokaciju. Pa ipak, u maju 2012. godine u javnosti se pojavila informacija o planovima za izgradnju novog Centra za azil u okolini Mladenovca, što je dovelo do protesta žitelja okolnih sela Mala Vrbica, Amerići, Koraćica i Rajkovac protiv izgradnje Centra za azil na teritoriji opštine Mladenovac¹⁰⁵. Prethodno, odbornici mladenovačke skupštine, na sednici održanoj krajem aprila, izglasali su da se na teritoriji ove gradske opštine ne dozvoli „nikakvo utočište azilantima.“¹⁰⁶

Preporuke:

14. Povećati kapacitete za zbrinjavanje svih lica koja zatraže azil u Srbiji otvaranjem još jednog centra za azil. Kako bi se izbegle negativne reakcije i dešavanja koja mogu imati ozbiljne posledice po bezbednost kako građana Srbije tako i tražilaca azila, potrebno je da nadležni državni organi planove za otvaranje centra pripremaju u otvorenom dijalogu sa lokalnim samoupravama na čijim teritorijama je moguća izgradnja novog centra.
15. Potrebno je što pre započeti sa realizacijom projekata koji bi za cilj imali senzibilizaciju lokalnog stanovništva, kako bi se stvorili uslovi u kojima lokalne zajednice prihvataju tražioce azila. Ovo je neophodno uraditi da bi se stvorili uslovi za adekvatan primarni prihvata tražilaca azila, ali i da bi se uspostavili društveni preduslovi za integraciju lica kojima je priznato pravo na utočište. Potrebno je sprovoditi kampanje na nacionalnom nivou, ali su pre svega potrebne aktivnosti na lokalnom nivou, u zajednicama u kojima su smešteni – ili će biti smešteni – centri za azil i u onim sredinama u kojima boravi značajan broj iregularnih migranata. Relevantne nacionalne nevladine organizacije i lokalne organizacije civilnog društva u ovome treba da budu neizostavan partner nadležnih vladinih organizacija.

105 Izvor:<http://www.novosti.rs/vesti/beograd.74.html:379959-Mladenovac-Nece-azilante-u-Maloj-Vrbici>; <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/323767/Zitelji-Mladenovca-blokirali-kasarnu-ne-zele-azilante-u-komsiluku>
106 Izvor:<http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/323767/Zitelji-Mladenovca-blokirali-kasarnu-ne-zele-azilante-u-komsiluku>

MERE ZA MALOLETNA LICA BEZ PRATNJE (PROCEDURE I SMEŠTAJ)

Kada službenici policijskih uprava ili policijskih stanica evidentiraju prisustvo na teritoriji RS maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja ili staratelja dužni su da u najkraćem roku obaveste mesno nadležni Centar za socijalni rad koji mu postavlja privremenog staratelja. Nakon toga, najveći broj evidentiranih maloletnih lica upućuje se u pratnji privremenog staratelja u Zavode za vaspitanje dece i omladine u Beogradu ili Nišu koje u svom sastavu imaju posebne radne jedinice za smeštaj maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja ili staratelja. (u daljem tekstu: radna jedinica). Ukoliko maloletno lice odmah prilikom evidentiranja pred službenicima MUP-a izrazi nameru da zatraži azil, može se i direktno uputiti u neki od centara za azil. Prema podacima MUP-a, u centre za azil u prva četiri meseca 2012. godine upućeno je ukupno 85 maloletnika bez pratnje, i u centre smešteno 39, i to, u Centar za azil u Banji Koviljači 8 a u Bogovađi 31.¹⁰⁷

U centar za azil u Banji Koviljači, u toku 2011. godine, iz Zavoda za vaspitanje dece i omladine Niš upućeno je 8 maloletnih stranih lica, a iz Zavoda u Beogradu 13, dok je u Centar za azil u Bogovađi iz niškog Zavoda upućeno 9, a iz beogradskog 3 maloletnika bez pratnje.¹⁰⁸

Radne jedinice zadužene su za primarni prihvata maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja ili staratelja, pa ove radne jedinice i njihove nadležnosti nisu definisane na način da maloletna lica provode duži vremenski period kao njihovi „korisnici“. Realnost je ipak drugačija i prosečan period boravka jednog maloletnika u radnoj jedinici sada traje i više od mesec dana. Procedura nakon prijema, koja se, sa manjim razlikama, sprovodi u obe radne jedinice, sastoji se od zdravstvenog pregleda, postavljanja staratelja, obaveštavanja o njihovim pravima i pravilima kućnog reda tokom boravka. Tokom boravka u radnim jedinicima maloletna lica prostor zavoda mogu da napuštaju isključivo u pratnji staratelja i nekog od zaposlenih. U zavisnosti od okolnosti, da li maloletna lica žele ili ne žele da zatraže azil, razlikuje se i dalja procedura koja se prema njima primenjuje.

Ukoliko izraze nameru da traže azil, što većina njih i učini odmah nakon prijema,¹⁰⁹ u najkraćem roku obavestavaju se nadležni službenici MUP i nakon toga se preduzimaju radnje u cilju njihovog smeštanja u centre za azil.

Maloletnici koji se ne izjasne da žele azil dobijaju otkaz boravka i transportuju se do granice. U nadležnosti Zavoda je i njihov transport do graničnih prelaza.

107 Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Kabinet ministra, Biro za informacije od javnog značaja 01 broj:5722/12-3, 6. jun 2012. godine

108 Izvor: Komesarijat za izbeglice, odgovor na dopis upućen u svrhu prikupljanja informacija potrebnih za izradu ovog izveštaja, 8. maj 2012. godine

109 Do sada sva strana maloletna lica koja su bila primljena u Zavod, izrazila su nameru da traže azil, osim državljana Albanije. Izvor: Dragan Rolović, direktor Zavoda za vaspitanje dece i omladine Beograd

Radna jedinica koja funkcioniše u okviru beogradskog Zavoda¹¹⁰, od kada je rešeno pitanje načina finansiranja njenog funkcionisanja¹¹¹, ponovo radi u punom kapacitetu. Smeštajni kapacitet ove radne jedinice iznosi 12 smeštajnih mesta. I dalje nije predviđeno posebno odeljenje za smeštaj stranih maloletnih lica ženskog pola, tako da je formalno smeštaj obezbeđen samo za strana maloletna lica muškog pola, uzrasta od 7 do 18 godina. Od uspostavljanja radne jedinice imali su samo jedan zahtev za smeštaj maloletne osobe ženskog pola, koji je *ad hoc* realizovan kroz smeštaj u prihvatnoj stanici.

Po dolasku u Zavod, maloletnicima se postavlja staratelj, nadležni centar za socijalni rad – Centar za socijalni rad Voždovac, za privremene staratelje određuje zaposlene u Zavodu, koji su najčešće socijalni radnici, mada tu funkciju obavljaju i specijalni pedagozi.

Prosečna dužina zadržavanja maloletnih stranih lica je 25 dana, a maloletnih lica koja izraze nameru da zatraže azil nešto duža i iznosi 40 dana, zbog nedostaka smeštajnih kapaciteta u centrima za azil.¹¹² Maloletnim licima koja izraze nameru da zatraže azil obezbeđuje se prevodilac kao i mogućnost konsultacija sa predstavnicima nevladinih organizacija koje pružaju usluge besplatne pravne pomoći.

U okviru Zavoda za vaspitanje dece i omladine Niš počev od 1.1. 2011. godine¹¹³ funkcioniše radna jedinica koja zbrinjava maloletna strana lica bez pratnje roditelja ili staratelja. Kao i radna jedinica u Beogradu, ima mogućnost smeštanja isključivo maloletnika muškog pola. Kapacitet je 8 mesta. Od početka svog rada, zbrinula je ukupno 53 maloletna lica. (u 2011. godini 34; 2012 – 18)¹¹⁴. U najvećem broju slučajeva u pitanju su maloletnici čije je prisustvo na teritoriji RS evidentirano na jugu zemlje U Zavod dolaze u pratnji privremenih staratelja centara za socijalni rad Niš, Kuršumlija, Prijepolje, Vranje. Evidentiranje namere obavlja PU Niš. Izuzev jednog lica, sva lica koja su boravila u radnoj jedinici izrazila su nameru da zatraže azil. Informacije u vezi sa svojim statusom, pravima i obavezama dobijaju od zaposlenih u pravnoj službi Zavoda. Konsultacije sa nevladinim organizacijama koje pružaju besplatnu pravnu pomoć dostupne su im tek nakon dolaska u centar za azil. Kada je u pitanju prevođenje, finansijska sredstava za tu namenu nisu opredeljena i zaposleni se snalaze na različite načine: u pojedinim situacijama angažuju se prevodioci za engleski jezik, ali komuniciraju i preko korisnika koji govore i neki

110 Bliže: Vidi više u M. Jelačić i dr. Maloletni tražiozi azila u Srbiji: na ivici dostojanstva, Grupa 484, Beograd 2011, dostupno na: <http://www.azil.rs/documents/category/izvestaji>

111 Počev od 1. maja 2012. godine radna jedinica se finansira sredstvima iz budžeta RS, tačnije Ministarstva za rad i socijalnu politiku. Finansiranje smeštaja stranih maloletnih tražilaca azila je 7% veće u odnosu na mesečna sredstava koja se izdvajaju za smeštaj drugih kategorija maloletnika u Zavodu zbog specifičnosti postupka i finansiranja odredjenih faza u postupku, npr. nerešeno pitanje zdravstvene zaštite, procedura koja uključuje postavljanje privremenog staratelja, angažovanje prevodioca, prikupljanje dokumentacije i transport.

112 Prezentacija upravnika Zavoda za vaspitanje dece i omladine u Beogradu, gđin. Rolovića na treningu Standardi i prakse u oblastima azila i readmisije, koji je održan 18-20 aprila 2012. godine u okviru projekta Umrežavanje i gradjenje kapaciteta za efektivniju migracionu politiku, koji realizuje Grupa 484, u partnerstvu sa Beogradskim centrom za ljudska prava i Beogradskim centrom za bezbednosnu politiku, uz finansijsku podršku Ambasade Kraljevine Norveške i u okviru programa Jačanje civilnog društva u Republici Srbiji.

113 Odluka o mreži ustanova socijalne zaštite, Sl. glasnik RS, br. 98/10.

114 Izvor: Zavod za vaspitanje dece i omladine Niš, odgovor na dopis upućen u svrhu prikupljanja informacija potrebnih za izradu ovog izveštaja, 18. maj 2012. godine

strani jezik; izvesno vreme imali su pripravnike koji su govorili engleski jezik pa su se na taj način mogli sporazumevati. Niko od zaposlenih ne govori niti jedan strani jezik. Prosečna dužina zadržavanja maloletnika je 30 dana i u centre za azil transportuju ih službenim vozilima Zavoda u pratnji nekog od zaposlenih.¹¹⁵

Preporuke:

16. Neophodno je da postupanje svih aktera koji dolaze u kontakt sa maloletnim stranim licima bez pratnje bude vođeno principom „najboljeg interesa deteta.“ Na takvo postupanje obavezuje član 3. Konvencije o pravima deteta.
17. Potrebno je povećati smeštajne kapacitete radnih jedinica i stvoriti uslove za adekvatan prihvatanje maloletnih stranih lica ženskog pola u okviru radnih jedinica.
18. Potrebno je obezbediti budžetska sredstva za angažovanje kompetentnih prevodilaca, ali takođe i propisati i omogućiti učenje (barem samo) engleskog jezika za sve zaposlene koji rade u radnim jedinicama za smeštaj stranih maloletnih lica bez pratnje roditelja ili staratelja. Na taj način osiguralo bi se da se situacija i potrebe stranih maloletnika bolje razumeju, odnosno da se poboljša kvalitet informacija koje su dostupne maloletnicima, a samim tim i kvalitet zaštite koja im se pruža.

115 Ibid.

Poglavlje 2:

POVRATNICI IZ ZAPADNE EVROPE

POVRATAK GRAĐANA SRBIJE KOJIMA JE
ODBIJEN ZAHTEV ZA AZIL ILI UKINUTA
PRIVREMENA ZAŠTITA

Članovi/ce radne grupe za azil:

- Branislav Milenković (Crveni krst Srbije)
- Damir Krkobabić (Ekumenska humanitarna organizacija)
- Dijana Malbaša (Novosadski humanitarni centar)
- Zoran Tilinek (Nexus Vranje)

Koordinator radne grupe:

- Danilo Rakić (Grupa 484)

DVE GRANE PROBLEMA: REINTEGRACIJA POVRATNIKA I PREVENCIJA NEŽELJENIH MIGRACIJA

Prema broju zahteva za azil koje su ulagali njeni državljani, Republika Srbija se od 2006. godine uvek nalazila u svetskom vrhu. To je ranije bio slučaj i sa Državnom zajednicom Srbija i Crna Gora, odnosno Saveznom Republikom Jugoslavijom. Po broju uložених zahteva za azil, Srbija i Crna Gora bila je 2005. na prvom mestu u 44 industrijske zemlje, sa 21.970 zahteva.¹ Pet godina kasnije, Srbija je bila na prvom (sa 29.600 zahteva), a na četvrtom mestu 2011. godine.² Na teritoriji EU, 2010. godine državljani Srbije bili su, odmah iza Avganistana i Rusije, na trećem mestu po broju uložених zahteva za azil (17.715 – bez Kosova i Metohije), i na petom mestu 2011. godine (13.900 – bez Kosova i Metohije).³ Pet godina ranije, 2006. godine, državljani Srbije i Crne Gore, sa 12.705 zahteva, bili su, pak, treći najčešći tražioci azila u državama članicama EU.⁴

Zbog ratova na prostoru bivše Jugoslavije i represivnog političkog režima u zemlji, veliki broj građana Srbije dobio je privremenu zaštitu u zemljama Zapadne Evrope tokom devedesetih godina prošlog veka.⁵

Međutim, i posle demokratskih promena u oktobru 2000. hiljade naših državljana nastavilo je da traži azil u zemljama Zapadne Evrope, a migracije radi traženje azila su intenzivirane posle ukidanja viznog režima za putovanje u EU, u decembru 2009. godine.

Podnošenje zahteva za azil, motivisano pre svega ekonomskim razlozima, tumači se kao zloupotreba sistema azila. Iako je broj zahteva u 2011. smanjen u odnosu na 2010. godinu, činjenica da veliki broj državljana Srbije i dalje podnosi zahteve za azil u državama članicama EU ovo pitanje čini problematičnim u odnosima Srbije sa Evropskom unijom i održava postojanje rizika od moguće suspenzije bezviznog režima putovanja. Takav razvoj situacije nesumnjivo bi ozbiljno narušio proces pristupanja Evropskoj uniji, ali bi to verovatno i pojačalo animozitet

1 UNHCR, Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2005, March 2006.

2 UNHCR, Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2011, March 2012.

3 Eurostat, The number of asylum applicants registered in the EU27, March 2011.

4 Eurostat, Asylum applications in the European Union, March 2007.

5 Priznati su kao izbeglice, ali sa nižim oblikom zaštite; što znači da se očekuje njihov povratak nakon što se sukobi završe. Privremena zaštita, međutim, može da traje 10, 15 pa i 20 godina. Do ratnih sukoba na prostoru bivše Jugoslavije, ukoliko bi neko bio priznat za izbeglicu, on je mogao da ostane u zapadnoj zemlji neograničeno dugo, odnosno bilo bi mu omogućeno da se u nju integriše zajedno sa svojom familijom. U Evropi je 1979. bilo ukupno 70.000 zahteva za azil, a devedesetih godina prošlog veka više od pola miliona izbeglica iz bivše Jugoslavije registrovano je samo u Nemačkoj. Nemačka i druge zapadne zemlje nisu bile spremne da integrišu toliki broj ljudi i uspostavile su režim privremene zaštite. (UNHCR, The State of The World's Refugees, 2000, p. 158.) Povratak je počeo nakon uspostavljanja mira u BiH, postizanjem Dejtonskog sporazuma. Potom je, zbog sukoba na Kosovu, usledio još jedan masovan priliv izbeglica, a 13 godina od potpisivanja Kumanovskog sporazuma, kojim je ratni sukob na Kosovu okončan, i dalje traje povratak ljudi kojima se ukida privremena zaštita.

prema romskoj nacionalnoj zajednici, odakle dolazi najveći broj *naših* tražilaca azila u zemljama EU.

Pošto ljudi iz Srbije mahom beže zbog siromaštva, a ne zbog progona, njihovi zahtevi uglavnom bivaju odbijeni. Sa druge strane, i dalje se ukida (ranije dodeljivana) privremena zaštita tako da je u toku povratak velikog broja ljudi, na osnovu obaveza koje je naša zemlja preuzela potpisujući sporazume o readmisiji. Na žalost, radi se o povratku siromašnih ljudi u siromašnu zemlju, a to dodatno zaoštava ekonomsko-socijalnu situaciju u mestima povratka i stvara dodatni pritisak na tržište rada, ionako opterećeno visokom stopom nezaposlenosti, kao i na sistem socijalne zaštite.

Problem sa povratnicima iz procesa readmisije sada ima dve strane.

S jedne strane, i dalje stoji pitanje reintegracije ljudi (povratnika) koji su dugi niz godina proveli u zapadnim zemljama, a sa druge se aktuelizuje i problem prevencije migracija naših državljana koji u (određenim) evropskim zemljama podnose zahteve za azil, u pokušaju da (barem kratkoročno) reše svoje egzistencijalne probleme.

Kako bi se omogućila reintegracija povratnika iz readmisije, u oktobru 2008. godine formiran je Savet za integraciju povratnika, kao međuresorno telo na ministarskom nivou, a potom je usvojena i Strategija reintegracije povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji (13. februara 2009. godine). Usvojen je zatim i Akcioni plan za sprovođenje Strategije za 2009. i 2010. godinu. Naposletku, 29. septembra 2011. godine, usvojen i Akcioni plan za sprovođenje Strategije za 2011. i 2012. godinu.

S druge strane, u vezi sa pitanjem prevencije migracija koje institucije EU percipiraju kao izvor masovne zloupotrebe sistema azila u evropskim zemljama, Vlada RS osnovala je međuresorno telo – Komisiju za praćenje bezviznog režima putovanja sa Evropskom unijom, sa zadatkom da prati sprovođenje bezviznog režima i da Vladi predlaže mere za njegovo očuvanje i zaštitu. Ovo zapravo podrazumeva, u prvom redu ili jedino, administrativne mere kojima će se smanjiti broj državljana Srbije koji će u zemljama Evropske unije podnositi zahteve za azil. Radi toga, Vlada Srbije je 2011. godine donela Uredbu o bližem uređivanju načina vršenja policijskih ovlašćenja policijskih službenika granične policije i dužnostima lica koje prelazi državnu granicu.⁶

Treba imati u vidu da su u EU iregularne migracije prvorazredno političko pitanje, i da procesuiranje zahteva za azil predstavlja stvarni trošak za poreske obveznike tih zemalja. Stoga je veći broj evropskih zemalja ukinulo pomoć odbijenim tražiocima azila iz Srbije, a zahtevi se sada često rešavaju u ubrzanoj proceduri. I u Srbiji i u zapadnim zemljama, dakle, za sada se ovaj problem pokušava rešavati pre svega administrativnim merama i često se potpuno gubi iz vida da su njegovi uzroci u ukupnoj teškoj ekonomskoj situaciji u Srbiji, koja posebno teško pogađa određene regione i određene društvene grupe, a raširenost siromaštva u tim populacijama i

6 Službeni glasnik RS, br. 39/2011

grupama obično stoji u čvrstoj vezi sa procesima njihove marginalizacije i društvenog isključivanja.

Ukidanjem viznog režima sa zemljama EU ponovo je postala dostupna praktična mogućnost da se demografski pritisak usled velike nezaposlenosti i siromaštva rastereti migracijama ka zapadnim zemljama. Značajan broj građana Srbije krenuo je tim putem. U najvećem broju slučajeva, sistem azila u razvijenim evropskim zemljama ovim ljudima predstavlja jedini dostupan način obezbeđivanja pristojnog života, ma kako kratkotrajno i uprkos svim negativnim posledicama.

U budućnosti će među povratnicima iz procesa readmisije biti sve manje povratnika koji su u inostranstvu proveli duži niz godina, pod režimom privremene zaštite ili čekajući konačnu odluku o svom zahtevu za azil. Najveći broj građana Srbije već sada se vraća nakon što su u zemljama EU boravili vrlo kratko. Otišli su posle ukidanja viznog režima, uložili su zahtev za azil i bili odbijeni, često u proceduri koja je trajala samo nekoliko nedelja, ili čak tek nekoliko dana.

Ljudi koji su proveli duže vreme u inostranstvu⁷ po povratku su imali probleme u ostvarivanju prava koji su različiti od problema lokalnog ugroženog stanovništva. Iz tog razloga bilo je potrebno uvesti afirmativne mere neposredno nakon njihovog povratka u Srbiju. Međutim, i ukoliko je povratnik rešio pitanja dokumenata, zdravstvene i socijalne zaštite, upisa dece u školu ili pristupa nekom drugom pravu, na način da je postao izjednačen sa ostalim građanima Srbije, nerešeni problemi, kao što su nezaposlenost, stambeno pitanje, ili osećaj diskriminacije, često prisutan u romskim zajednicama, mogu tog povratnika gurnuti u ponovnu, sekundarnu migraciju. Zbog toga ovaj dokument jasno naglašava da problem koji je stvoren velikim brojem tražilaca azila iz Srbije ne može da bude potpuno rešen jedino administrativnim merama, i da je nužno da se pitanje migracija Roma čvrsto poveže sa različitim afirmativnim merama koje će zaista doprineti njihovoj inkluziji u srpsko društvo.

STATISTIKA O READMISIJI

Srbija je 18. septembra 2007. potpisala jedinstveni sporazum o readmisiji sa EU. Sporazum je stupio na snagu 1. januara 2008. i reguliše procese readmisije građana Republike Srbije sa svim državama članicama EU, sem sa Danskom.⁸ Do 2012. godine Srbija je sa 18 zemalja zaključila i 16 bilateralnih sporazuma o readmisiji.

Prema proceni Komesarijata za izbeglice Republike Srbije, u Srbiju se do sada vratilo oko 40.000 njenih građana koji su ostali bez prava da i dalje borave u zemljama EU.

⁷ Prosečan povratnik po osnovu sporazuma o readmisiji u inostranstvu je proveo pet godina. Izvor: IOM, GARP, Government Assisted Repatriation Programme of the Republic of Germany, REAG, Reintegration and Emigration Programme for Asylum Seekers in Germany - Programme to provide financial assistance to refugees, January 2005.

⁸ Službeni glasnik Republike Srbije, br. 103/2007

U periodu od 2003. do 2009. godine, MUP Srbije dobio je od zapadnih zemalja 28.000 zamolnica za vraćanje državljana Srbije koji nisu ispunjavali uslove za boravak u zemljama EU.⁹ Ovaj broj odnosi se na one građane Srbije koji su zaštitu u inostranstvu zatražili pre ukidanja viznog režima za putovanja u EU, u decembru 2009. godine. Opravdano se pretpostavlja da su ti ljudi u zemlji koja im je bila domaćin proveli bar nekoliko godina, odnosno da je reč o osobama koje su uživale jednu vrstu privremene zaštite ili je odlučivanje o njihovim zahtevima bilo u nekoj vrsti zamrznutog stanja.¹⁰

Međutim, da bi došli do pravog broja naših građana koji će biti vraćeni u Srbiju po osnovu sporazuma o readmisiji, ranije datim procenama treba dodati i sve one koji su azil u zemljama EU zatražili po dobijanju vizne liberalizacije i za koje sada uglavnom važi skraćeni postupak azila.¹¹

Od ukidanja viznog režima, Srbija je dobila 11.935 zamolnica, od kojih 10.758 na osnovu jedinstvenog sporazuma o readmisiji, a 1.177 na osnovu bilateralnih sporazuma.¹²

Prema izveštaju Komisije Vlade Srbije za praćenje bezviznog režima putovanja sa Evropskom unijom, a na koji se poziva Uprava za ljudska i manjinska prava, u toku 2011. godine u našu zemlju je iz država EU vraćeno 5.150 lica.¹³

Od januara do decembra 2011. godine, redovnim ili čarter letovima, preko Kancelarije za readmisiju, vraćeno je 1.606 državljana Srbije. Odraslih muškaraca bilo je 631, u odnosu na 350 žena. Maloletnika je bilo 625, od kojih 329 muškog pola. Od ukupnog broja, 1.249 osobe izjasnile su se kao Romi, 207 kao Srbi, 48 kao Muslimani, 41 kao Albanac, 23 kao Aškalijski, 16 kao Bošnjaci, 2 kao Jugosloveni, i 2 kao Mađari. Njih 18 nije se izjasnilo o nacionalnoj pripadnosti.

9 Grupa 484, Izazovi prisilnih migracija u Srbiji, jun 2011. str. 70.

10 U zemljama čiji pravni sistem ne poznaje institut privremene zaštite, bilo je uobičajeno da se o zahtevima za azil državljana određenih zemalja ne odlučuje u vreme kada su podneseni, već bi se o tim zahtevima odlučivalo kada se stanje u zemlji porekla promeni, i to tako da nova situacija opravdava donošenje odluke da ne postoji osnov za dodeljivanje međunarodne zaštite. (Izvor: ECRE, The Way Forward – Europe's role in the global refugee protection system. The return of Asylum Seekers whose Applications have been Rejected in Europe, June 2005.)

11 Prošle godine zahtev za azil u EU zatražilo je ukupno 301.000 osoba. Prema podacima Evropskog statističkog zavoda, udeo državljana Srbije u ukupnom broju tražilaca azila u EU u 2011. godini opao je na 5%, sa 7% koliko je iznosio godinu dana ranije. Međutim, Srbija je sa 13.900 zahteva podnetih u 2011. i dalje među vodećim zemljama, iza Avganistana (28.000), Rusije (18.200), Pakistana (15.700) i Iraka (15.200). Pa ipak, broj zahteva za azil koji su građani Srbije podneli u EU prošle godine smanjio se za 3.800, odnosno oko 20% u poređenju sa 2010. godinom. Svaki drugi zahtev građani Srbije podneli su u Nemačkoj, ukupno 6.990 zahteva, što čini 13 odsto svih zahteva za azil i Srbiju stavlja na drugo mesto po broju podnetih zahteva u toj zemlji, iza Avganistana sa 7.955 zahteva. U Švedskoj je Srbija bila na trećem mestu sa 2.654 zahteva, iza Avganistana i Somalije. Najveći udeo zahteva za azil iz Srbije zabeležen je u Luksemburgu, gde je podneto 950 zahteva, što je 44% svih zahteva u toj zemlji.

12 Ukupno gledano, od stupanja na snagu jedinstvenog sporazuma o readmisiji sa EU, 2008. godine, bilo je 15.681 zamolnica za povratak građana Srbije, od kojih 1.689 na osnovu bilateralnih sporazuma, a 13.990 na osnovu jedinstvenog sporazuma. Podaci dobijeni u razgovoru sa Zoricom Đokić-Milosavljević, pomoćnicom načelnice za upravne poslove MUP RS, 26. juna 2012.

13 Ibid.

U 2011. godini evidentirano je 110 lica koja su izjavila da su sa područja AP Kosovo i Metohija.¹⁴

U pogledu obrazovne strukture, izuzetno je nepovoljno što je veliki broj povratnika bez bilo kakve škole i da je među njima relativno veliki broj žena: od 229 povratnika bez bilo kakve škole, 131 su žene. Sa nezavršenom osnovnom školom bilo je 225 povratnika (83 žene), sa završenom 242 (74 žene), potom sa srednjom školom 223 (32 žene), 7 je sa višom školom (1 žena), a 11 (4 žene) sa fakultetom. Za 19 lica nema podataka o obrazovnom statusu.¹⁵

Podaci Kancelarije za readmisiju odnose se na ljude koji su prisilno vraćeni, uz intervenciju policije, preko aerodroma u Beogradu. Najviše takvih povratnika bilo je iz Nemačke (685), Švedske (549), Švajcarske (165), Danske (54), Francuske (42), i iz Norveške i Holandije (po 10). U odnosu na 2010. godinu, kad su preko aerodroma „Nikola Tesla” vraćena 1.164 povratnika, u 2011. godini vraćene su 442 osobe više.¹⁶

Osnovni uzroci povećanog broja povratnika, prema oceni Uprave za ljudska i manjinska prava su: sa jedne strane, skraćena procedura rešavanja zahteva za azil u konkretnim zaemljama Evropske unije, a sa druge, tu je i činjenica da od ukupnog broja povratnika **preko 80% sada čine ljudi koji su u države Evropske unije otišli posle decembra 2009. godine, nakon odluke o ukidanju viza za putovanja državljana Srbije.**¹⁷ Određen broj ljudi bio je vraćen i kopnenim putem. „Broj povratnika u toj godini bio je znatno veći zbog takozvane skraćene readmisije ili nespecifične readmisije, koja podrazumeva organizovan prevoz većeg broja ljudi kopnenim putem, a bez prethodnih procedura međusobnog informisanja državnih organa članica Evropske unije i Srbije.¹⁸

Za najčešće mesto povratka u 2011. godini povratnici su navodili Beograd, Vranje, Leskovac, Niš i Vršac. Izveštaj navodi da će većina lica koja su azil zatražili u drugoj polovini 2011. godine biti vraćena u toku prve polovine 2012. godine. Ovaj zaključak proizilazi iz podatka da se dužina boravka u državama EU od momenta podnošenja zahteva za azil skraćuje (u 2010. godini dužina boravka je iznosila od 6 do 12 meseci, potom se naredne godine smanjila na 3 do 4 meseca, a sada najčešće na 1 do 2 meseca).¹⁹

Broj zamolnica je uvek veći od registrovnog broja povratnika. Sprazumi o readmisiji odnose se pre svega na ljude koji treba da budu prisilno deportovani i ne obuhvataju ljude koji su se vratili „dobrovoljno” odnosno one koji su se povinovali naredbi vlasti zapadnih zemalja da napuste zemlju kako ne bi bili vraćeni uz intervenciju policije. Zapadne zemlje nemaju interes da povratak čine težim nego što jeste, obično daju pristojan vremenski rok da se ljudi vrate „dobrovoljno.”

14 Komesarijat za izbeglice RS, Izveštaj za period januar – decembar 2011. godine, 2012.

15 Ibid.

16 Prema podacima Komesarijata za izbeglice, u čijoj je nadležnosti Kancelarija za readmisiju na aerodromu „Nikola Tesla.”

17 Podvukao autor.

18 Uprava za ljudska i manjinska prava, Povratnici po sporazumima o readmisiji – godišnji izveštaj za 2011. godinu, 2012.

19 Ibid.

Oni koji su prisilno deportovani po pravilu dobijaju zabranu ponovnog ulaska u trajanju od pet godina.

U opštinama, i pored postojećih upitnika, tačan broj vraćenih lica nije poznat, jer povratnici često ne žele da budu evidentirani ni u kakvoj bazi podataka, iz straha od mogućih konsekvenci (uglavnom zbog bojazni da će se naći u evidenciji MUP-a i da će dobiti zabranu ponovnog izlaska iz Srbije).²⁰

Povratak građana Srbije koji su, po raznim osnovama, ostvarili i potom izgubili pravo na privremeni boravak u nekoj od zemalja EU, bio je jedan od ključnih uslova vizne liberalizacije za putovanja građane Srbije u zemlje Evropske unije, ali readmisija i dalje ostaje neminovni uslov procesa pridruživanja Evropskoj uniji. Učešće različitih načina povratka tokom godina se bitno menjalo, te se od prevlađujućeg broja deportacija na početku procesa stiglo do preovlađujućeg broja „dobrovoljnih“ povrataka,²¹ uz relativno manji broj deportacija.²² Ostalo je, međutim, otvoreno pitanje koliko je takav povratak održiv, jer nerešeni socijalni problemi i beizgledan ekonomski položaj često povratnike mogu pokrenuti u novu migraciju, ka istim onim državama iz kojih su jednom vraćeni (ili drugim državama Evropske unije).

Tražiocima azila iz Srbije posle ukidanja viznog režima sa EU – politika i mere u cilju sprečavanja neželjenih migracija Savet ministara Evropske unije, 30. novembra 2009. godine, doneo je odluku o ukidanju viza za putovanja državljana Srbije, Crne Gore i Makedonije u države članice EU (a odluka je stupila na snagu 19. decembra 2009. godine). Mnogi građani Srbije liberalizaciju viznog režima iskoristili su za ulaganje zahteva za azil, pokušavajući na taj način da reše svoje, pre svega, ekonomske probleme. Siromaštvo i društvena isključenost jedini su ili izrazito dominantan razlog ovog fenomena²³, o čemu svedoči i istraživanje Grupe 484 i Nexus-a.²⁴

20 Izvor: Nexus, Vranje.

21 Reč je zapravo o pristanku na propisanu i izrečenu obavezu povratka. Osoba dobija informaciju o tome da je izgubila pravo boravka u dotičnoj zemlji i da je obavezna da se vrati u zemlju svog porekla. Zvanični dokumenti, na engleskom jeziku, koriste termin mandatory voluntary return.

22 Ibid.

23 Oko 2% ili 320 građana Srbije dobilo je 2011. azil u zemljama EU. Nije poznato da li pozitivne odluke stoje u vezi sa pripadnošću posebnoj društvenoj grupi i koja vrsta kršenja ljudskih prava je bila preovlađujuća osnova za odluku o davanju azila. Vrhovni sud Irske, odlučujući o žalbi maloletnog Aškaliije, utvrdio je da onemogućavanje pristupa obrazovanju u Srbiji dovodi do diskriminacije i progona, budući da je obrazovanje važno za uživanje ostalih ljudskih prava (Ireland - High Court, 10 November 2011, E.D. v Refugee Appeals Tribunal 2009/955 JR).

24 Grupa 484 i Nexus, Iregularno može biti regularno – migracije sa juga Srbije, 2012. Imajući to u vidu, predlog direktive Evropske komisije o uslovima ulaska i boravka državljana trećih zemalja radi obavljanja sezonskih poslova može da bude jedno od rešenja koje bi omogućilo razvoj legalnih radnih migracija i smanjilo broj ekonomskih migranata u okviru sistema azila. Naime, sezonski poslovi mogu da apsorbuju neželjene migracije siromašne i nekvalifikovane radne snage.

„Idu na sever da prezime“

Niko od Roma koji su tražili azil, i s kojima smo razgovarali, nema stalan posao, dok od obrazovanja imaju nezavršenu ili završenu samo osnovnu školu. Činjenica je da Romi najčešće biraju da odu iz zemlje krajem septembra, kada se završavaju sezonski poljoprivredni ili građevinski radovi. To u neku ruku opovrgava tvrdnje da ti ljudi zloupotrebljavaju sistem azila jer ne žele da rade. Njima je tada problem da obezbede novac za ogrev tokom zime i radije biraju da ograničena sredstva iskoriste da bi kupili autobusku kartu, kako bi zajedno sa svojom porodicom nekoliko hladnih meseci proveli u zapadnim zemljama. Radi se o kratkoročnoj strategiji preživljavanja, odnosno ciljanoj privremenoj migraciji. Prava neposredna motivacija da se migrira nije dobijanje azila ili obezbeđivanje trajnog boravka u zapadnim zemljama, već da se u proceduri koja može da traje nekoliko meseci obezbedi gola egzistencija; nekoliko nedelja ili meseci pristojnog života, za sebe i svoju familiju. To objašnjava činjenicu da broj tražilaca azila iz Srbije u zapadnim zemljama raste sa hladnim mesecima. Takav život je privlačan čak i u kolektivnom smeštaju: uslovi stanovanja su obično mnogo bolji, obezbeđena je socijalna pomoć i zdravstvena nega. Ako se tome dodaju i eventualni mali prihodi od sakupljanja sekundarnih sirovina, ne čude reči jednog od povratnika da na zapad nije otišao samo onaj ko nije mogao ni da pozajmi novac za put.²⁵

Ovakav migracioni trend zemlje Evropske unije tumače kao zloupotrebu sistema azila (jer smatraju da su zahtevi za azil mahom neosnovani) te on predstavlja pretnju za bezvizni režim. U tom kontekstu, Evropska komisija je u maju 2011. godine predložila dodavanje zaštitne odredbe u uredbu Saveta EU kojom je regulisana vizna politika prema trećim državama. Prema predlogu zaštitne odredbe, pod određenim, jasno definisanim uslovima, koji, među ostalim, podrazumevaju i značajan porast broja njenih građana koji zloupotrebljavaju bezvizni režim, za datu zemlju bezvizni režim može biti privremeno suspendovan na više meseci.²⁶ Kako bi se očuvao bezvizni režim sa zemljama Evropske unije, Srbija je preduzela nekoliko mera. Početkom 2011. godine formirana je Komisija koja ima za zadatak da prati režim bezviznog putovanja i da predlaže mere za smanjenje broja državljana Srbije koji u zemljama Evropske unije podnose zahteve za azil. Članovi ove komisije su predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova, Kabineta potpredsednika vlade za evropske integracije, Ministarstva pravde, Ministarstva spoljnih poslova, Ministarstva finansija, Ministarstva rada i socijalne politike i Ministarstva za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu. Takođe, preduzete su mere informisanja građana o tome šta znači bezvizni režim putovanja (privremene turističke i privatne posete), a šta se podrazumeva pod zloupotrebama ovog režima. Informativne kampanje Ministarstva unutrašnjih poslova se uglavnom odvijaju na graničnim prelazima i to deljenjem letaka i postavljanjem plakata. Kad je u pitanju kampanja putem sredstava informisanja, mediji nisu dužni da po narudžbi, bez naknade, objavljuju bilo šta što zauzima njihov medijski prostor ili vreme. Aktivnošću Kancelarije za saradnju sa medijima Vlade Republike Srbije postiže se, ipak, da poruke usmerene na sprečavanje zloupotrebe sistema azila putem medija dospeju do šire javnosti.²⁷

25 Ibid.

26 European Commission, COM (2011) 290 final proposing a Regulation to amend Council Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, 24 May 2011.

27 Izvor: Razgovor sa Zoranom Panjkovićem, savetnikom za migracije pri Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu RS, 24. januar 2012.

Na samim graničnim prelazima, na osnovu uredbe kojom su proširena ovlašćenja granične policije, uvedene su mere koje mogu da dovedu do toga da se nekome onemogućiti izlazak iz zemlje.²⁸ Od lica se traži razlog putovanja, povratna karta, pozivno pismo iz zemlje u koju putuje, rezervacija hotela u zemlji u koju putuje, zdravstveno i putno osiguranje, određena novčana sredstva i drugi dokazi da građanin Srbije neće zloupotребiti boravak u zapadnim zemljama. Time je policija Srbije faktički preuzela nadležnost zemalja EU u čuvanju njenih spoljnih granica.

Prema rečima načelnika Uprave granične policije Nenada Banovića, na osnovu te Uredbe, do sada je sa granice vraćeno više od 3.500 naših državljana.²⁹ Prilikom posete graničnom prelazu Horgoš, predstavnici nekoliko nevladinih organizacija upoznati su sa procedurom kojom se nekom uskraćuje izlazak iz zemlje.³⁰ Osobi kojoj se odbija izlazak iz zemlju granična policija u putnu ispravu udara dvostruki pečat o prelasku granice (jedan koji poništava drugi) bez pismenog rešenja koje bi sadržavalo odluku da se nekome uskraćuje izlazak iz zemlje. Nemamo podatke o tome da li je bilo žalbi na odluke o onemogućavanju izlaska iz zemlje, koje bi u prvoj instanci trebalo da budu upućene Upravi granične policije. Takođe, nema zvaničnih informacija niti obrazloženja u vezi sa kriterijumima prema kojima granična policija »profilise« putnike od kojih traži dodatna dokumenta i dokaze o cilju putovanja.

U cilju sprečavanja naših građana da traže azil, prema svim osobama kojima su izdati biometrijski pasoši Srbije, a koje su nadležnim inostranim organima dali izjavu da putne isprave ne poseduju, MUP je, po rečima načelnika Uprave granične policije Nenada Banovića, pokrenuo postupak oglašavanja pasoša nevažećim.³¹ Dodatno, „izmenama i dopunama Krivičnog zakonika predloženo je da se uvede novo krivično delo omogućavanja zloupotrebe bezviznog režima. Nakon usvajanja u Skupštini Srbije sva lica koja budu zloupotребila viznu liberalizaciju biće krivično odgovorna, a zaprećene su i strože zatvorske kazne.“³²

Više zapadnih zemalja ukinulo je pomoć pri povratku u Srbiju osobama kojima je odbijen zahtev za azil, jer je ta pomoć prepoznata kao faktor koji privlači ljude da traže azil. Neke zemlje stavile su Srbiju i na listu sigurnih zemalja porekla što znači da će te zemlje brže obrađivati zahteve za azil građana Srbije.³³

U saopštenju Švedskog odbora za migracije navodi se da će vlasti Švedske od 1. maja 2012. godine moći da zabrane povratak u Švedsku „bilo kojoj“ osobi kojoj bude odbijen zahtev za boravišnu dozvolu, i da će se ta zabrana odnositi i na druge zemlje Šengenskog sporazuma. Primenom novih mera, kako se navodi u saopštenju, Švedska će svoje propise uskladiti sa

28 Uredba o bližem uređivanju načina vršenja policijskih ovlašćenja policijskih službenika granične policije i dužnostima lica koje prelazi državnu granicu, Sl. glasnik RS 05 Broj: 110-4226/2011-001.

29 Srbiji nije ugrožen bezvizni režim sa zemljama EU, Tanjug, 27. jun 2012.

30 Izvor: Razgovor sa Mladenom Mrdaljom, komadirom Stanice granične policije Horgoš, 22. jun 2012.

31 Broj „lažnih azilanata“ drastično smanjen, Politika, 22. decembar 2011.

32 Srbiji nije ugrožen bezvizni režim sa zemljama EU, Tanjug, 27. jun 2012.

33 Belgijska vlada stavila Srbiju na listu bezbednih zemalja, Beta, 16. maj 2012.

propisima EU koji uređuju pitanje zabrane povratka na teritoriju Šengena, odnosno sa Direktivom o povratku.³⁴ Direktiva koja je doneta 2008. predviđa da se nacionalnim propisima da „evropska dimenzija, uvođenjem zabrane ulaska i boravka na teritoriji svih članica.“ Direktiva o povratku, međutim, ne propisuje zabranu ponovnog ulaska u zemlje šengenskog prostora za sve osobe kojima je odbijen zahtev za boravak (uključujući i azil), već eksplicitno navodi samo one osobe koje su se oglasile o naredbu o napuštanju zemlje. U tom slučaju, osobi bi trebalo izreći zabranu ponovnog ulaska, koja ne bi trebalo da traje duže od pet godina. Direktiva, ipak, ne ograničava zabranu samo na te slučajeve.³⁵ U saopštenju Švedskog odbora za migracije tako se navodi da će zabranu ponovnog ulaska neka osoba dobiti i u slučaju „kada Švedski odbor za migracije ima osnovu da veruje“ da ta osoba neće poštovati naredbu i neće napustiti šengenski prostor.

Preporuke:

1. Potrebno je da Vlada Srbije inicira dijalog sa relevantnim evropskim državama o mogućnosti postizanja bilateralnih sporazuma kojima bi bile stvoreni uslovi za privremeno i sezonsko zapošljavanje niskokvalifikovanih radnika iz Srbije. Sporazumi bi predvideli i propisali saradnju službi za zapošljavanje i unija poslodavaca, u relevantnim evropskim državama i Srbiji, u obostranom interesu i u skladu sa objektivnim zahtevima tržišta rada. Saradnja treba da podrazumeva razvijanje zajedničkih programa za privremene i sezonske migracije, sa posebnim naglaskom na sezonske poslove koji zahtevaju nekvalifikovane i niskokvalifikovane radnike.
2. Primenu Uredbe o bližem uređivanju načina vršenja policijskih ovlašćenja policijskih službenika granične policije i dužnostima lica koje prelazi državnu granicu i sve druge administrativne i represivne mere kojima se građani Srbije nastoje odvratiti od podnošenja zahteva za azil u zapadnim zemljama potrebno je u potpunosti uskladiti sa najvišim standardima poštovanja ljudskih prava i otkloniti svaku mogućnost da se sprovođenjem tih mera diskriminišu pripadnici određenih društvenih grupa ili etničkih zajednica.

POVRATNICI IZ ZAPADNE EVROPE PRE UKIDANJA VIZNOG REŽIMA

Nakon dobrovoljnog ili prinudnog povratka naših državljana u Srbiju, nameće se pitanje održivosti povratka i njihove ponovne integracije u sredine u kojima su ranije živeli. Svakako bi, pre analize održivosti povratka, trebalo definisati faktore uspeha održivog povratka. Ti faktori, između ostalog, bili bi: ostvarivanje prava i pristup uslugama, posedovanje veština za nalaženje posla, postojanje mogućnosti zapošljavanja i adekvatnog stanovanja u mestima povratka.

34 Swedish Migration Board, Return Directive, April 2012.

35 Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals.

Radi sistematskog rešavanja ovog kompleksnog problema, Vlada Srbije je 2009. godine usvojila Strategiju reintegracije povratnika po osnovu sporazuma o redmisiji,³⁶ koja predlaže mere koje treba preduzeti „u svrhu osposobljavanja povratnika za samostalan i sa ostalim građanima ravnopravan život.“ Kao ključne oblasti, Strategija je prepoznala oblasti pribavljanja ličnih dokumenata, zapošljavanja, stanovanja, socijalne zaštite, zdravlja i obrazovanja. U cilju sprovođenja Strategije, 29. septembra 2011. godine usvojen je Akcioni plan za sprovođenje Strategije za 2011. i 2012. godinu, kome je prethodio Akcioni plan za 2009. i 2010. godinu.

Strategijom je upostavljen institucionalni okvir za ostvarivanje održive reintegracije povratnika. Predlaganje mera za prihvatanje, zbrinjavanje i reintegraciju povratnika u nadležnosti je Saveta za reintegraciju povratnika po osnovu sporazuma o redmisiji, koji je formiran 2008. godine.³⁷ Komesarijat za izbeglice Republike Srbije obavlja delatnost primarnog prihvata, urgentnog zbrinjavanja i informisanja povratnika, te su u njegovoj nadležnosti i centri za interventni prihvatanje u Zaječaru, Beloj Palanci i Šapcu. (Trenutno su u Šapcu smeštene 3 povratnika, 7 u Zaječaru i 16 u Beloj Palanci.)³⁸ Po propisima, povratnici imaju pravo da 14 dana borave u prihvatnom centru. Međutim, ako se radi o licima koja nemaju gde da odu, dozvoljava im se da tu ostanu duže – neke porodice žive u prihvatnom centru i 3 godine. Primarni prihvatanje i informisanje povratnika Komesarijat sprovodi zajedno sa Kancelarijom za redmisiju na aerodromu „Nikola Tesla.“ Po prijemu i evidentiranju, povratnicima se uručuje Informator koji sadrži obaveštenja o pristupu osnovnim pravima, kao što su pravo na ličnu kartu, socijalnu pomoć i upis dece u školu, te takođe i kontakte lokalnih organa uprave kojima povratnici mogu da se obrate.

Komesarijat pruža podršku lokalnim samoupravama i nadležan je za osnivanje tela za reintegraciju povratnika na lokalnom nivou, te za izradu lokalnih akcionih planova usmerenih na rešavanje problema povratnika. U dosadašnjoj praksi, međutim, nije došlo do usvajanja lokalnih akcionih planova koji se posebno bave pitanjem reintegracije povratnika, već se nedavno pristupilo revidiranju lokalnih akcionih planova koji se odnose na položaj izbeglih i interno raseljenih lica, uključivanjem mera i aktivnosti koje se odnose na poboljšanje položaja povratnika po sporazumu o redmisiji.

U ovom trenutku ne postoje stalna budžetska sredstva kojima bi se kontinuirano pomagali povratnici iz procesa readmisije. U planu je da se svi postojeći lokalni akcioni planovi za izbegla i raseljena lica prošire i da se u njih uključe i povratnici na osnovu sporazuma o readmisiji. Time bi bio stvoren pravni osnov za opredeljivanje sredstava u lokalnim budžetima za podršku reintegraciji povratnika. U svrhu početnog uspostavljanja takve prakse obezbeđena su izvesna sredstva iz IPA fondova, pa je Delegacija Evropske Unije u Republici Srbiji u julu 2012. raspisala poziv za podnošenje projekata u okviru programa Support to the implementation of strategies for IDPs, refugees and returnees – Component 2 – LAP.

36 Sl. glasnik RS br. 15/09

37 Sl. glasnik RS br. 99/08

38 Izvor: Razgovor sa Ivanom Gerginovic, pomoćnikom komesara za izbeglice RS, 18. jun 2012.

Procene Komesarijata govore da će dopunjeni lokalni akcioni planovi biti usvojeni do kraja 2012. godine. Razvoj kapaciteta za prikupljanje i raspolaganje podacima u procesu praćenja migracija jedan je od ciljeva programa „Razvoj kapaciteta institucija za upravljanje migracijama i reintegraciju povratnika u Srbiji,” koji Međunarodna organizacija za migracije (IOM) sprovodi u saradnji sa Komesarijatom za izbeglice RS, u periodu od 2010-2012. Poseban problem je već pomenuti manjak motivacije povratnika da budu evidentirani na lokalnom nivou. Po nekim saznanjima, povratnici se u većoj meri obraćaju lokalnim romskim koordinatorima. Kod dela povratnika, naime, postoji strah da bi ih registracija u povereništvima mogla sprečiti u njihovoj eventualnoj nameri da ponovo odu u inostranstvo. Tako, prema informacijama dobijenim iz tog povereništva, kancelariji Povereništva za izbeglice u Novom Sadu do sada se javilo između 50 i 60 povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji. Od 43 povratničke porodice koje je Kancelarija za readmisiju u Beogradu identifikovala kao one koje nameravaju da idu u Novi Sad, Povereništvo je registrovalo samo njih 7.³⁹

Značaj reintegracije povratnika po sporazmu o redmisiji prepoznat je u još nekim strateškim dokumentima, kao što su Strategija za unapređenje položaja Roma, Strategija upravljanja migracijama, i Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020. godine. Pored toga, Vlada Srbije je 29. decembra 2011. godine usvojila Predlog zakona o upravljanju migracijama, koji predviđa transformaciju Komesarijata za izbeglice u Komesarijat za izbeglice i migracije, što podrazumeva i neke dodatne nadležnosti. Među nadležnostima Komesarijata, ovim predlogom zakona predviđeno je takođe i predlaganje i preduzimanje mera radi reintegracije povratnika po sporazumu o redmisiji. Predlogom zakona predviđeno je i uspostavljanje saveta za migracije, koji bi bili osnivani na nivou autonomnih pokrajina i lokalnih samouprava. Sastav ovog tela bio bi regulisan odlukom o osnivanju, ali predlog zakona daje jasne smernice i utvrđuje da Savet „po pravilu čine predstavnici izvršnog organa jedinice lokalne samouprave, centra za socijalni rad, policijske uprave, službe za zapošljavanje, poverenik i predstavnik organa jedinice lokalne samouprave nadležnog za poslove socijalne zaštite.” U radu Saveta mogu da učestvuju i predstavnici ustanova nadležnih za poslove zdravlja i obrazovanja, predstavnici relevantnih udruženja i druga lica koja obavljaju poslove od značaja za upravljanje migracijama na teritoriji dotične autonomne pokrajine ili lokalne samouprave.⁴⁰

Preporuke:

3. Neophodno je odmah sprovesti nezavisnu evaluaciju do sada ostvarenih rezultata u primeni *Strategije reintegracije povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji* i iz te strategije proizišlih akcionih planova. Istovremeno je potrebno preduzeti novu i nepristrasnu procenu potreba povratnika iz procesa readmisije, zasnovanu na participativnom pristupu.

39 Izvor: Razgovor sa Slobodanom Vukaševićem, poverenikom za izbeglice (Odsek za izbegla, prognana i raseljena lica, Gradska uprava za dečiju i socijalnu zaštitu), Tatjanom Latov, izvršiteljkom za psihosocijalnu zaštitu raseljenih lica i povratnika iz inostranstva (Odsek za izbegla, prognana i raseljena lica, Gradska uprava za dečiju i socijalnu zaštitu) i Radmilom Zećirović, koordinatoricom za romska pitanja, 8. jun 2012.

40 Predlog zakona o upravljanju migracijama, dostupno na

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/12-12.zip [28. jul 2012. godine]

4. Podržavamo započeti proces revizije lokalnih akcionih planova za unapređenje položaja izbeglica i raseljenih lica, čime će i povratnici po osnovu sporazuma o readmisiji ući u krug ciljnih grupa ovih akcionih planova. U tom procesu, lokalne samouprave i savete za migracije treba pomoći konkretnim i operativnim merama, kako u procesu izrade tako i prilikom implementacije, a sredstva iz državnog i lokalnih budžeta treba usmeriti ka onim oblastima reintegracije u kojima i dalje postoji snažno i nedvosmisleno izražena potreba za državnom podrškom. Preporučujemo Komesarijatu za izbeglice da i dalje nastoji da obezbedi donatorska sredstva kojima će se podržavati sprovođenje relevantnih lokalnih akcionih planova i osnaživati procesi lokalne reintegracije povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji. Potrebno je pronaći način da se evidentiranje povratnika na lokalnom nivou obavlja obuhvatno i u skladu sa upitnikom za procenu potreba. Ovo je moguće sprovesti na osnovu međuresorne saradnje koja će uključiti i koordinateure za romska pitanja, ali i policijske uprave, centre za socijalni rad, filijale ili ispostave Nacionalne službe za zapošljavanje i lokalne poverenike Komesarijata za izbeglice.

REINTEGRACIJA I PRISTUP PRAVIMA

Povratnici koji su više godina proveli u zapadnim zemljama po povratku u Srbiju susreću se sa mnogobrojnim problemima koji otežavaju proces njihove reintegracije. Često se ističe da su ključna prva tri meseca nakon povratka, te ukoliko se u tom periodu ljudima pruži odgovarajuća podrška biće smanjena i verovatnost sekundarnih migracija.⁴¹

Najčešće problemi sa kojima se povratnici susreću u procesu reintegracije su:

Pristup ličnim dokumentima

Povratnici su često bez osnovnih dokumenata, što generiše njihove probleme u raznim drugim oblastima. Ključna pretpostavka početka reintegracije jesu prijava prebivališta i posedovanje lične karte. Problemi koji su već godinama prisutni, a vezani su za pristup ličnim dokumentima, jesu problemi prijave prebivališta, ishodovanja dokumenata za decu koja su rođena van Srbije i dokumenata za osobe koje su imale prebivalište na Kosovu i Metohiji, a vraćene su u centralnu Srbiju.

Pozitivna novina jeste donošenje Zakona o prebivalištu i boravištu građana. Član 11. ovoga zakona definiše i alternativne načine utvrđivanja prebivališta, pa tako nadležni organ građaninu može rešenjem utvrditi prebivalište i na adresi njegovog stalnog stanovanja, prebivališta njegovog supružnika ili vanbračnog partnera, prebivališta njegovih roditelja ili na adresi ustanove u kojoj je trajno smešten ili centra za socijalni rad na čijem području se nalazi.⁴² U skladu sa istim odredbama, ukoliko građaninu nije moguće utvrditi prebivalište, radi izdavanja lične karte, rešenjem se može utvrditi boravište.

41 Iz izlaganja Zorana Panjkovića, savetnika u Upravi za ljudska i manjinska prava, na konsultativnom sastanku Grupe 484, u Beogradu, 12. decembra 2011. godine.

42 <http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/Zakon-preb-bor-gradj.pdf>

Međutim, ništa od ovoga još uvek nije zaživelo u praksi iako su zakonom propisani rokovi za donošenje podzakonskih akata istekli. Radi prijave prebivališta na adresi centra za socijalni rad (ili ustanove u kojoj je lice trajno smešteno), Zakon, u članu 11. stav 5, određuje da će ministar nadležan za unutrašnje poslove, uz saglasnost ministra nadležnog za socijalnu politiku, propisati izgled odgovarajućeg obrasca za prijavu. Takođe, kako se praksa ovakvog utvrđivanja boravišta, odnosno prebivališta, prvi put propisuje, potrebno je policijskim upravama dati uputstva u vezi sa primenom navedenih zakonskih odredbi. Postojeći sistem automatske obrade podataka o ličnim kartama bilo bi potrebno prilagoditi, jer u sada u njega nije moguće uneti podatke o ličnim kartama izdatim na osnovu rešenjem utvrđenog boravišta (sa rokom važenja od dve godine).⁴³

Pristup zdravstvenoj zaštiti

Dok ne dobiju zdravstvenu knjižicu, povratnici ostvaruju zdravstvenu zaštitu na osnovu putnog lista ili potvrde o putnom listu. Bez obzira na uputstvo Ministarstva zdravlja, u zavisnosti od zdravstvene ustanove, javljaju se problemi u ostvarivanju zdravstvene zaštite.

Prema Priručniku za postupanje u okviru integracije povratnika, lica romske nacionalnosti mogu dobiti zdravstvenu knjižicu i ako nemaju prijavu prebivališta, na osnovu izjave da su pripadnici romske nacionalnosti i izjave o mestu faktičkog boravišta.⁴⁴ Iskustvo Ekumenske humanitarne organizacije, međutim, pokazuje da zdravstvene ustanove nerado posežu za ovim mehanizmom.

Problem postoji na nivou nepotpune usaglašenosti relevantnih pravnih propisa. Naime, jedna uredba Vlade Srbije,⁴⁵ koja se primenjuje od 1. oktobra 2010. godine, u suprotnosti je sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju iz 2005. godine,⁴⁶ koji u članu 22. stav 1. tačka 11. kao osiguranike prepoznaje i lica romske nacionalnosti koja zbog tradicionalnog načina života nemaju stalno prebivalište odnosno boravište u Republici. Spomenuta uredba, pak, u tački 8. odeljka 2.1. (Posebni osnovi osiguranja u smislu Zakona o zdravstvenom osiguranju), zahteva da lica romske nacionalnosti, kao dokaz, pored lične izjave da je romske nacionalnosti, priloži / *prijavu boravka*. Suprotno namerama Zakona, ova uredba, dakle, od lica romske nacionalnosti, koja imaju objektivne teškoće u pribavljanju redovnih dokaza o boravištu, izričito zahteva da prilikom prijave na zdravstveno osiguranje dostave i prijavu boravišta.

43 Iz izlaganja Jelene Medarović, pravnog savetnika u Praksisu, na Tematskom sastanku o ostvarivanju prava interno raseljenih lica, održanom od 10. do 12. jula 2012. u Ečkoj, u okviru projekta Razvoj mreže civilnog društva u regionu Zapadnog Balkana, koji sprovodi Grupa 484 uz podršku OEBS-a

44 Savet za integraciju povratnika, Priručnik za postupanje u okviru integracije povratnika (dopunjeno izdanje), Beograd, 2011.

45 Uredba o sadržini, obrascu i načinu podnošenja jedinstvene prijave na obavezno socijalno osiguranje, jedinstvenim metodološkim principima i jedinstvenom kodeksu šifara za unos podataka u Jedinstvenu bazu Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja, Službeni glasnik RS, br. 54/2010

46 Službeni glasnik RS, br. 107/2005 i 109/2005

Važno je napomenuti da i Pravilnik o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja,⁴⁷ koji je na snagu stupio u prvoj polovini 2010. godine, u skladu sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju, propisuje da su lica romske nacionalnosti, odnosno osiguranici iz člana 22. stav 1. tačka 11, uz prijavu na obavezno zdravstveno osiguranje, dužni dostaviti ličnu izjavu da su romske nacionalnosti i prijavu boravka, odnosno *ličnu izjavu o mestu privremenog boravka*. Međutim, značajan broj filijala RFZO ne primenjuje direktno odredbe ovog Pravilnika već se u svom postupanju pozivaju na odredbe sporne uredbe Vlade Srbije.⁴⁸

Pristup socijalnoj zaštiti

Efikasan način da se reše neka od urgentnih pitanja povratnika jeste jednokratna novčana pomoć. Jednokratna pomoć je namenjena pojedincima i porodicama koje se nalaze u trenutno teškoj situaciji koju ne mogu samostalno da prevaziđu. Međutim, s obzirom na to da novčanu pomoć obezbeđuju lokalne zajednice i da su ti fondovi mali, često lica u socijalnoj potrebi, pa ni povratnici, ne mogu da koriste ovu pomoć u skladu sa objektivnim potrebama. Drugi važan materijalni oblik socijalne zaštite jeste novčana socijalna pomoć.⁴⁹ Ova pomoć je propisana Zakonom o socijalnoj zaštiti i može da je ostvari pojedinac odnosno porodica koja nema prihode ili su ti prihodi manji od iznosa novčane socijalne pomoći. Problem sa ovom podrškom je taj što nju povratnici mogu da ostvare tek kada izvade ličnu kartu. Postoje, opet, i drugi oblici socijalne zaštite, koje povratnici mogu da koriste, a koja im pripadaju kao i ostalim građanima Srbije: dodatak za pomoć i negu drugog lica, smeštaj u drugu porodicu, smeštaj u ustanovu socijalne zaštite, roditeljski i dečiji dodatak.

Od 268 povratničkih porodica koje su se obratile za pomoć Crvenom krstu Srbije, njih 199 je ili ostvarilo novčanu socijalnu pomoć ili je predalo dokumenta za taj oblik pomoći. Poseban problem je činjenica da veliki deo povratnika čine osobe bez završene osnovne škole i često ozbiljno narušenog zdravlja, osobe koje na tržištu rada teško da mogu da dođu do bilo kakvog posla. Stoga je za njih jedina sistemska mogućnost ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć.

Pristup obrazovanju

Prosvetne vlasti i škole sa dosta fleksibilnosti pristupaju rešavanju problema dece povratnika. Definisana je nostrifikacija diploma i priznavanje prethodno stečenog obrazovanja, a u slučaju nedostatka dokumenata deci je omogućen uslovan upis. Ipak, problemi mogu da nastanu prilikom prevoda dokumenata koji moraju biti sudski overeni. Tako se Ekumenska humanitarna organizacija susrela sa slučajem porodice vraćene iz Švajcarske kojoj je bio potreban prevod

47 Službeni glasnik RS, br. 10/2010, 18/2010 – ispr. i 46/2010

48 Iz izlaganja Jelene Medarović, pravnog savetnika u Praksisu, na Tematskom sastanku o ostvarivanju prava interno raseljenih lica, održanom od 10. do 12. jula 2012. u Ečkoj, u okviru projekta Razvoj mreže civilnog društva u regionu Zapadnog Balkana, koji sprovodi Grupa 484 uz podršku OEBS-a.

49 Novčana socijalna pomoć samo je novo ime za oblik materijalne podrške koji je ranije bio poznat kao materijalno obezbeđenje porodice (MOP).

dokumenata sa nemačkog na srpski jezik za troje dece, a čija cena je iznosila 15.600 dinara, što daleko prevazilazi mogućnosti socijalno ugroženih porodica. U ovom konkretnom slučaju, kompletne troškove prevoda školskih dokumenata sa nemačkog na srpski, sa overom sudskog prevodioca, snosila je Ekumenska humanitarna organizacija.

Problem koji se često beleži jeste i nepoznavanje ili slabo poznavanje srpskog jezika dece povratnika. Škole, sa druge strane, ne pokazuju dovoljno spremnosti ili jednostavno nisu u mogućnosti da organizuju dopunsku nastavu iz srpskog jezika, u cilju prevazilaženja tog problema.

Po povratku u Srbiju, da bi nastavila školovanje, deca iz procesa readmisije prolaze provere nivoa svojih školskih znanja i poznavanja srpskog jezika. Zbog nepoznavanja jezika, neretko bivaju vraćena dva-tri razreda unazad, pa njihov starosni uzrast uveliko odstupa od uzrasta druge dece u istom odeljenju (npr. idu u IV razred, a imaju 14 godina). Deca koja imaju više od petnaest godina gube pravo na redovno osnovno obrazovanje, pa su uključena u škole za obrazovanje odraslih, gde za jednu školsku godinu mogu da završe dva razreda.

Strane i domaće nevladine organizacije u Vranju i Bujanovcu, svojim brojnim aktivnostima u okviru kojih su deca dobijala pomoć u učenju srpskog jezika i savladavanju drugog školskog gradiva, doprinele su uključivanju dece iz povratničke populacije u sistem obrazovanja. Socijalnoj inkluziji ove dece doprineli su i stalni kontakti sa vršnjacima iz lokalne zajednice. Već izgrađene radne navike i dobro poznavanje stranog jezika jesu važni resursi dece iz povratničke populacije, koji su negovani kroz predstave, akcije, izradu časopisa, i muzičke aktivnosti.

Veći broj romskih srednjoškolaca dolazi iz populacije povratnika. Problem nastaje kada ta deca više puta prekidaju školovanje – zbog radnog angažovanja roditelja negde u Srbiji ili zbog tromesečne posete rođacima ili radi ulaganja zahteva za azil u nekoj od zapadnih zemalja. Tada zbog velikog broja izostanaka bivaju izbačena iz škole i primorana da naredne školske godine ponove razred. Nevladin sektor, u saradnji sa nacionalnim službama za zapošljavanje u Vranju i Bujanovcu, omogućio je srednjoškolcima koji su se nalazili u takvoj situaciji da pauzu u školovanju iskoriste na taj način što će se uključiti u neku obuku: informatičku, za posao knjigovođe, učenje nekih zanata, ili stranog jezika. Međutim, pasivnost roditelja i šire okoline, tradicija – ili ženidba, odnosno udaja za osobu koja već ima papire i trajni boravak u inostranstvu – neretko dovedu do preranog stupanja u brak i trajnog prekida školovanja.

Pristup tržištu rada

Pristup tržištu rada uslovljen je dobijanjem lične karte i radne knjižice. Nacionalna služba za zapošljavanje počela je pre izvesnog vremena da prepoznaje povratnike kao ranjivu grupu na tržištu rada. Tako je, primera radi, ova Služba prošle godine pokrenula Fond za zapošljavanje marginalizovanih mladih, gde je kao ciljnu grupu prepoznala i povratnike u postupku readmisije

starosti od 15 do 30 godina, sa niskim stepenom obrazovanja.⁵⁰ (Kvalifikaciona struktura povratnika najčešće jeste dosta niska.) Takođe je, početkom ove godine, objavljen javni poziv jedinicama lokalne samouprave da se uključe u sufinansiranje programa ili mera aktivne politike zapošljavanja u 2012. godini i kao prioriteti prepoznati su programi i mere lokalnih akcionih planova koji uključuju i povratnike po osnovu sporazuma o readmisiji.⁵¹

Verovatno najveća objektivna prepreka reintegraciji jeste mala mogućnost zapošljavanja u mestima povratka. Visoka nezaposlenost je jedan od najvećih problema u Republici Srbiji; problem nezaposlenosti je strukturalne prirode i posledica je dugogodišnjih nepovoljnih ekonomskih okolnosti i trendova. Ipak, mogućnosti sezonskog ili dnevnog mahom neformalnog zapošljavanja objektivno postoje, ali su koncentrisane pretežno u Vojvodini i Beogradu, o čemu svedoči i velika sezonska radna migracija sa juga Srbije (pre svega iz Bujanovca, Vranja i okoline) prema tim severnijim krajevima.

Istinska prepreka je takođe i nedostatak svesti velikog broja samih povratnika – koji potpuno negiraju značaj obrazovanja. Stoga većina onih sa najnižim stepenom obrazovanja ne pokazuje nikakvu motivaciju da završi bar osnovnu školu (iako je to moguće ostvariti besplatno u 180 škola širom Srbije). Oni se i dalje oslanjaju na težak nadničarski rad, i već u srednjim godinama često postaju suvišni na tom tržištu radne snage (jer gube trku sa mlađim radnicima), bez ikakvih kvalifikacija i bez šansi da nađu neki drugi posao.

Pristup stanovanju

Pošto je veliki broj povratnika romske nacionalnosti, mnogi od njih po povratku u Srbiju odlaze kod svojih rođaka ili prijatelja koji žive u romskim naseljima. Većina tih naselja su neformalna i bez uređene komunalne infrastrukture. Ekumenska humanitarna organizacija uspešno realizuje program održive obnove romskih naselja u Vojvodini. Cilj programa je legalizacija neformalnih naselja, izgradnja osnovne infrastrukture i uspostavljanje komunalnog minimuma. Povratnici koji, pak, imaju neka sredstva često kupuju nelegalizovane placeve ili kuće, što sa sobom nosi dodatne rizike i potencijalne probleme.

Preporuke:

5. Potrebno je što hitnije usvojiti podzakonska akta i propisati procedure koje će omogućiti primenu relevantnih odredbi člana 11. stav 2. i člana 17. Zakona o prebivalištu i boravištu građana. U prvom redu, neophodno je da ministar nadležan za unutrašnje poslove, u saglasnosti sa ministrom nadležnim za socijalnu politiku, donese obrazac za prijavu prebivališta, odnosno boravišta, na adresi centra za socijalni rad ili ustanove u kojoj je lice trajno smešteno. Pored toga, Ministarstvo unutrašnjih poslova treba neodložno da izradi uputstva koja će precizno opisati proceduru utvrđivanja prebivališta, odnosno boravišta, u skladu sa odredbama člana 11. stav 2. i

50 http://www.nsz.gov.rs/page/info/sr/fond_za_mlade.html

51 http://www.nsz.gov.rs/download/files/_id_415/01.%20Javni%20poziv%20jedinicama%20lokalne%20samouprave%20za%20uključenje%20u%20sufinansiranje%20programa%20i%20mera%20APZ%20u%202012.pdf

člana 17. Zakona o prebivalištu i boravištu građana, i ova uputstva dostavi svim policijskim upravama.

6. Neophodno je što hitnije sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju uskladiti Uredbu o sadržini, obrascu, i načinu podnošenja jedinstvene prijave na obavezno socijalno osiguranje, jedinstvenom metodološkim principima i jedinstvenom kodeksu šifara za unos podataka u Jedinstvenu bazu Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja. Da bi se ovo postiglo, u odeljku 2.1. tačka 8, iza reči *prijava boravka*, potrebno je dodati zarez i reči: *odnosno lična izjava o mestu privremenog boravka*. Time će se svim licima romske nacionalnosti koja iz objektivnih razloga ne mogu prijaviti boravište omogućiti da se na osnovu lične izjave o privremenom boravištu prijave na obavezno zdravstveno osiguranje.
7. Potrebno je pronaći sistemsko rešenje da se, u procesu nostrifikacije, omogući prevođenje diploma i svedočanstava stečenih u inostranstvu za one porodice povratnika koje, zbog socijalne ugroženosti, ne mogu samostalno da snose troškove prevođenja.
8. Ministarstvo nadležno za prosvetu treba da pronađe način za podršku škola u kojima postoji potreba za organizovanjem posebne dopunske nastave iz srpskog jezika za decu školskog uzrasta koja su u Srbiju vraćena u procesu readmisije. Veoma je važno da se znanje ove dece proceni sa najvećom pažnjom i odgovornošću i da se sve odluke vezane za nastavak njihovog školovanja donose u skladu sa principom najboljeg interesa deteta.
9. Podržavamo sve napore koje Nacionalna služba za zapošljavanje preduzima radi što obuhvatnijeg uključivanja povratnika iz readmisije u mere i programe aktivne politike zapošljavanja. Preporučujemo Nacionalnoj službi za zapošljavanje da na odgovarajući način podstakne intenzivniji rad svojih savetodavaca sa povratnicima iz readmisije, u okviru individualnih planova zapošljavanja. Svim organizacijama koje rade sa povratnicima preporučujemo da u povratničkim zajednicama kontinuirano podstiču svest o značaju obrazovanja i uključivanja dece u predškolski i školski sistem.
10. Pristup adekvatnom stanovanju posebno je važno podržavati kroz projekte legalizacije, uređenja i obnove neformalnih naselja, ali u istoj meri i putem uključivanja povratnika u različite programe i modele socijalnog stanovanja.

Može se slobodno reći da je u prethodnim godinama na planu pristupa pravima i uslugama ostvaren bitan napredak. Stoga se slučajevi otežanog ostvarivanja određenih prava danas pojavljuju dosta retko i uglavnom u manjim sredinama i sredinama koje nisu imale prethodnih iskustava sa reintegracijom povratnika pa u tamošnjim nadležnim službama i ustanovama često nisu sigurni u redosled i procedure u procesu povratka. Ipak, ovakve teškoće oko pristupa pravima u pravilu se brzo rešavaju intervencijom Komesarijata za izbeglice na lokalnom nivou.

Sa ciljem podsticanja socijalne integracije povratnika po sporazumu o readmisiji, mnoge nevladine organizacije iz Vranja, Bujanovca i Preševa, u saradnji sa predstavnicima vlasti, organizovale su i tokom 2011. godine različite aktivnosti: okrugle stolove, radionice, fokus grupe i informativne kampanje. Rad sa povratnicima i predstavnicima institucija na taj način doprinosi

povećanju informisanosti, kako predstavnika relevantnih institucija o potrebama i problemima njihovih korisnika, tako i povratnika o dostupnim uslugama i administrativnim procedurama. Povratnicima ovakvi skupovi omogućavaju kontakte sa predstavnicima institucija i nevladinim organizacijama i pružaju mogućnost dobijanja korisnih informacija. Međutim, za razliku od pomenutih opština, u mnogim lokalnim sredinama nema nevladinih organizacija koje bi mogle da asistiraju u rešavanju problema povratnika.⁵²

Neadekvatna informisanost o procesu ostvarivanja socijalnih prava, nepoznavanje procedura i neprofesionalan odnos nekih službenika utiču na to da povratnici ponekad gube samopouzdanje i postaju pasivni.

Dvadesetogodišnja devojka, romske nacionalnosti, više se ne nada poslu zato što je jednom napisala molbu, uz pomoć svojih roditelja, i predala je Nacionalnoj službi za zapošljavanje, a posao nije dobila. Na pitanje da li se redovno javlja svom savetodavcu, iznenađeno je odgovorila: „Nisam ni znala da je potrebno javljati se savetodavcu. U Nemačkoj je mojoj porodici i meni sve bilo lakše jer kome god da smo se obratili, svi nam lepo objasne šta treba da radimo, a ovde viču i izbace nas napolje!”⁵³

U slučajevima kada se u procesu readmisije nađu maloletna lica bez pratnje, pokazalo se da nijedna služba nije sasvim spremna da pravovremeno i adekvatno reaguje. Kao najosetljivija pitanja u procesu povratka, u Upravi za ljudska i manjinska prava izdvojili su upravo razdvajanje porodica i vraćanje trudnica i dece u prvoj godini života.⁵⁴

Sigurno je da po uspešnosti u procesu reintegracije do sada prednjače opsežni programi za povratnike koje su u regionu Novog Pazara sprovodile vlade Nemačke i Luksemburga u periodu od 2001. do 2010. godine, zajedno sa nekoliko nevladinih organizacija iz Nemačke i Crvenim krstom Luksemburga. Ipak, evidentno je da dobar deo uspeha koji su ti programi polučili leži u činjenici da su velika sredstva investirana u rad sa relativno ograničenim brojem korisnika u samo jednom (mada politički osetljivom i multietničkom) regionu, što je onda omogućilo pružanje široke lepeze usluga: od pomoći u pristupu pravima do pomoći u osnivanju malih preduzeća.

52 Izvor: Razgovor sa Zoranom Panjkovićem, savetnikom za migracije pri Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu RS, 24. januar 2012.

53 Izvor: Nexus.

54 Izvor: Razgovor sa Zoranom Panjkovićem, savetnikom za migracije pri Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu RS, 24. januar 2012.

ZAKLJUČAK

(Ne)očekivano, Srbija se već suočila sa izazovom mešoviten migracijskih tokova na svojoj teritoriji. Približavanjem Srbije EU, pri tom imajući u vidu njen geografski položaj, zemlja će postajati zanimljivo odredište za migrante raznih vrsta i sudbina, pa među njima i mnogih koji bi baš u Srbiji zatražili azil. Izazovi će u oblasti upravljanja migracijama biti još veći, a standardi koje će EU postavljati pred Srbiju, sa napretkom procesa pridruživanja, sve zahtevniji.

Sa druge strane, od Srbije se očekuje da odgovori na izazove migracija koje dolaze sa njene teritorije. Znan broj građana Srbije shvatio je slobodu bezviznog putovanja kao mogućnost da reši svoje socijalne probleme ulaganjem zahteva za azil u nekoj od razvijenih evropskih zemalja. Mnogi povratnici koji su proveli dugi niz godina u zapadnim zemljama, uživajući neki oblik privremene zaštite, u Srbiji se sada suočavaju sa društvom koje nudi samo mnoštvo problema. Teški uslovi života u Srbiji, pogotovo za pripadnike marginalizovanih grupa, glavni su faktor koji ljude podstiče na ponovne migracije ka zapadnim zemljama.

Od 1. marta 2012. godine Srbija ima status kandidata za članstvo u EU i čeka određivanje datuma početka pregovora. Kada bude otpočela pregovore, među prvima, biće otvoreno Poglavlje 24 koje će pred Srbiju, između ostalog, staviti i zahtev za izgradnju funkcionalnog sistema upravljanja migracijama, uključujući i sistem azila, uz puno poštovanje svih međunarodnih standarda zaštite ljudskih prava.

Opšti je utisak, međutim, da u Republici Srbiji i dalje ne postoji dovoljno razvijena svest o izazovima koje kompleksni migracijski tokovi nose sa sobom. Kada se država nađe pred ovim izazovima, ključno je da postoji sistemski pristup, da su jasno definisane politike i mere koje je neophodno sprovesti. Ad hoc rešenja u najvećem broju slučajeva dugoročno ne ispunjavaju svrhu zbog koje su doneta.

Pregovore o pristupanju EU treba razumeti kao razvojnu šansu. Taj proces je i odlična prilika da se u najskorije vreme započnu i posvećeno sprovode uistinu reformske, dobro koordinisane i efikasne aktivnosti na rešavanju realnih problema u oblastima migracija i azila. Verujemo da postoji stvarna politička volja da se ovi procesi pokrenu i odgovorno vode. Država će svoju volju i posvećenost dokazati i otvorenošću za saradnju i kritičko učešće organizacija civilnog društva i drugih nevladinih aktera.

Reformski procesi o kojima govorimo iziskuju nova znanja i veštine velikog broja ljudi, u raznim sektorima i institucijama. Neophodan je temeljan pristup i aktivno učešće svih onih aktera koji su angažovani na planiranju politika i razvojnih strategija, ali i onih koji rade na „terenu“ i od kojih se očekuje da sprovedu planirane promene. Pored toga, suštinski je važno da se ostvari neposrednije povezivanje i koordinisan rad svih institucija i organizacija koje rade sa migrantima.

Proces reformi do sada je tekao usporenije nego što postojeći potencijali zemlje objektivno omogućavaju. Svakako, činjenica je da izgradnja adekvatnog odgovora na ovakvo stanje zahteva izdvajanje značajnih finansijskih sredstava i da je društveni kontekst u kojem treba rešavati pitanja migranata, ispunjavati standarde i sprovoditi reforme, određen brojnim nepovoljnim okolnostima. Pa i pored toga, uz pažljivo planiranje i trošenje budžetskih sredstava, uz odgovarajuću podršku EU, i uz stručnost i znanje, koje već postoji i koje je potrebno dalje značajno unapređivati, moguće je izgraditi efikasan sistem upravljanja migracijama kako po meri međunarodnih i evropskih standarda tako i po meri ljudi u migracijama.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

314.15.045(497.11)

341.43(497.11)

342.726-054.7(497.11)

316.662-054.7(497.11)

IZAZOVI prisilnih migracija u Srbiji :
stanje ljudskih prava tražilaca azila i
povratnika po osnovu Sporazuma o readmisiji /
[autori Anđelković Marija ... [et al.] ;
prevod na engleski Dragana Pokrajac, Jelica
Lepori]. - Beograd : Grupa 484, 2012 (Beograd
: Grupa 484). - 54, 55 str. : tabele ; 30 cm

Nasl. str. prištampanog engl. prevoda:
Challenges of Forced Migration in Serbia. -
Tiraž 300. - Napomene i bibliografske
reference uz tekst.

ISBN 978-86-86001-55-9

1. Анђелковић, Марија, 1975- [аутор]

а) Азил - Србија б) Повратници -

Социјална интеграција - Србија с) Расељена

лица - Правна заштита - Србија

COBISS.SR-ID 193150220