

IZAZOVI U SISTEMU AZILA I MIGRACIJA

POLOŽAJ POSEBNO RANJIVIH KATEGORIJA



**IZAZOVI U SISTEMU
AZILA I MIGRACIJA
– POLOŽAJ POSEBNO RANJIVIH
KATEGORIJA**

Beograd, 2019.

Izdavač

Grupa 484

Pukovnika Bacića 3

11040 Beograd

office@grupa484.org.rs

011 2660 972, 2660 973

www.grupa484.org.rs

Za izdavača

Vladimir Petronijević

Urednik

Grupa 484

Autori

Miroslav Drašković

Milena Šošić

Ivana Vukašević

Jelena Lončarević

Jasmina Krunić

Danijela Korać-Mandić

Tamara Vučenović

Ana Stefanović

Lektorka

Biljana Cukavac

Priprema i štampa

Dosije studio, Beograd

Tiraž

200 primeraka

Ovaj dokument je izrađen u okviru projekta „Agenda migracione politike – prioritet u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji“, koji Grupa 484 realizuje uz podršku Balkanskog fonda za demokratiju, projekta Nemačkog Maršal fonda Sjedinjenih Američkih Država a čiju je realizaciju finansijski podržala Ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu. <https://www.norway.no/en/serbia/>

Stavovi izneti u okviru ove publikacije pripadaju autorima i ne izražavaju stavove Balkanskog fonda za demokratiju, Nemačkog Maršal fonda Sjedinjenih Američkih Država, niti stavove ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu.

Sadržaj

SKRAĆENICE	5
UVODNE NAPOMENE	7
I. KLJUČNI TRENDovi I REGISTRACIJA MIGRANATA	11
II. PITANJE PRAVNOG STATUSA MIGRANATA U REPUBLICI SRBIJI	15
III. POLOŽAJ SPECIFIČNIH KATEGORIJA	21
1. Maloletnici bez pratnje	24
1.1. Smeštaj i osnovni životni uslovi u toku prihvata maloletnih migranata bez pratnje	25
1.2. Registracija maloletnih migranata bez pratnje	28
1.3. Procena godina starosti	29
1.4. Postavljanje staratelja maloletnicima bez pratnje roditelja ili staratelja	31
1.5. Pristup pravu na obrazovanje	33
2. Prikaz položaja devojaka i žena u tranzitu kroz Srbiju	35
2.1. Prihvat žena migrantkinja	38
2.2. Rodno zasnovano nasilje	40
3. Položaj migranata žrtava trgovine ljudima u Srbiji	41
3.1. Izazovi u identifikaciji	42
3.2. Prevencija, praćenje i podrška (potencijalnim) žrtvama	45
4. Psihijatrijski korisnici među populacijom izbeglica i migranata	47
4.1. Uzroci i posledice psihičkih trauma izbeglica i migranata	48
4.2. Psihijatrijsko lečenje izbeglica i migranata u Republici Srbiji	50

IV. PITANJE DOBROVOLJNOG POVRATKA MIGRANATA I INTEGRACIJA LICA KOJIMA JE DODELJEN AZIL	53
1. Dobrovoljni povratak	53
2. Integracija lica kojima je priznat azil u Republici Srbiji	58
2.1. Pravo na stanovanje	59
2.2. Pravo na rad	60
2.3. Socijalna zaštita	61
2.4. Identifikacioni i drugi dokumenti	62
ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	65
KORIŠĆENI IZVORI	71

Skraćenice

AVRR	Asistirani dobrovoljni povratak i reintegracija
CA	Centar za azil
CSR	Centar za socijalni rad
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
FRA	Agencija Evropske unije za osnovna prava
GRETA	Grupa eksperata za suzbijanje trgovine ljudima
IOM	Međunarodna organizacija za migracije
IPA	Instrument za pretpristupnu pomoć
KIRS	Komesarijat za izbeglice i migracije
MADAD, Madad fond	Regionalni poverilački fond Evropske unije kao odgovor na krizu u Siriji
MINRZS	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
MOR	Međunarodna organizacija rada
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NPM	Nacionalni preventivni mehanizam za prevenciju torture
NVO	Nevladina organizacija
OSCE	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
OCD	Organizacija civilnog društva
PAG	Policy Advocacy Group
PC	Prihvatni centar
RS	Republika Srbija
SBPOK	Služba za borbu protiv organizovanog kriminala
SOP	Standardne operativne procedure
UN	Ujedinjene nacije

UNFPA	Populacioni fond Ujedinjenih nacija
UNHCR	Visoki komesarijat za izbeglice Ujedinjenih nacija
UNODC	Kancelarija Ujedinjenih nacija za pitanja droge i kriminala
ZA	Zakon o azilu i privremenoj zaštiti
ZS	Zakon o strancima

Uvodne napomene

Pre gotovo punih 10 godina, kada smo uspostavili neformalnu mrežu organizacija civilnog društva (PAG – mreža za azil i migracije), sa ciljem jačeg povezivanja organizacija koje prate relevantne teme iz oblasti migracija i azila, izazovi u sistemu koje smo identifikovali i pratili bili su daleko veći. Prateći procese uslovljene približavanjem Evropskoj uniji, svedočili smo usvajanju sistemskih zakona u tim oblastima, ustanovljavanju novih nadležnosti nadležnih organa i započinjanju procesa izgradnje kapaciteta svih ključnih aktera. Šesti po redu izveštaj *Izazovi prisilnih migracija* pripremali smo u periodu kada je u *Izveštaju o napretku Republike Srbije za 2019. godinu Evropske komisije* istaknut napredak postignut u oblasti azila, što, bez sumnje, predstavlja značajno unapređenje sistema u periodu od deset godina. Posebno ohrabruje činjenica da je sistem nastavio da se razvija, uprkos migrantsko-izbegličkoj krizi, koja, iako sa daleko nižim statističkim pokazateljima o kretanjima migranata, i dalje implikuje određene izazove na prostorima Republike Srbije i zemalja u okruženju. Za razliku od prethodnih godina, ključni izazovi identifikuju se u oblasti migracija, a ne azila, o čemu govori i pomenuti izveštaj Evropske komisije.

Sa sistemom i nadležnim institucijama jačali su i kapaciteti civilnog društva koji čine važan segment uspostavljenog sistema prihvata i podrške različitim kategorijama migranata, što se pokazuje i time da postoji znatan broj organizacija koje svoje aktivnosti sprovode širom Srbije. Aktivnosti organizacija pretežno su usmerene na različite vidove pružanja pravne, psihološke i socijalne podrške, na sprovođenje programa usmerenih ka jačanju interkulturalnosti i približavanju lokalnim zajednicama. Aktivnosti organizacija pretežno su koncentrisane ka posebno ranjivim kategorijama migranata – deci, ženama, žrtvama različitih vidova nasilja. Opravdano se sve više prepoznaje i značaj jačanja podrške licima kojima je priznat azil, usled činjenice da započinjanje novog života u uslovima van centara namenjenih za kolektivni smeštaj i uključivanje u društvene tokove lokalnih zajednica takođe predstavlja izazov.

Izveštaj *Izazovi u sistemu azila i migracija – položaj posebno ranjivih kategorija* – u najvećoj meri, upravo predstavlja rezultat zapažanja organizacija koje svoj rad vežu za zaštitu određenih specifičnih ranjivih kategorija, odnosno zapažanja nastalih tokom rada u centrima i neformalnim mestima okupljanja migranata i lica koja traže međunarodnu zaštitu. Zapažanja i preporuke koje navodimo dopunili smo i potvrđivali na osnovu zajedničkih monitoring poseta, prikupljenih informacija i razgovora sa donosiocima odluka. Zahvalnost dugujemo velikom broju

aktera na podršci i saradnji, a posebnu zahvalnost upućujemo Komesarijatu za izbeglice i migracije Republike Srbije i upravnicima centara za azil i prihvatnim centrima, Međunarodnoj organizaciji za migracije, zatim centarima za socijalni rad u Subotici, Dimitrovgradu, Loznici, Sjenici i Paliluli, jedinicama za smeštaj maloletnika bez pratnje u Beogradu i Nišu, Centru za zaštitu dece i odojčadi „Jovan Jovanović Zmaj“ i JRS integracionoj kući i Kući spasa u Loznici.

Sadržinu ovog izveštaja, u najvećoj meri, opredelile su kompetencije organizacija civilnog društva i usmerenost ka određenim temama i/ili kategorijama migranata u oblasti azila i migracija. Odabir pojedinih tematskih celina proizilazi iz uočenih ključnih izazova u oblasti migracija – pitanje pravnih statusa, registracije i identifikacije različitih kategorija migranata. Upravo stoga, autorstvo nad ovim izveštajem podeljeno je među organizacijama civilnog društva, članicama PAG-a, dok je Grupa 484 pružala podršku u sprovođenju monitoringa i uredila dostavljene priloge. U radu PAG mreže sudelovali su predstavnici: ASTRA, Balkanski centar za migracije i humanitarne aktivnosti (BCM), Beogradski fond za političku izuzetnost (BFPE), Inicijativa za razvoj i saradnju (IDC), Humanitarni centar za integraciju i toleranciju (HCIT), Međunarodna mreža pomoći (IAN), Novosadski humanitarni centar (NSHC) i Centar za kriznu politiku i reagovanje (CRPC).

ASTRA – Tokom skoro dve decenije pružanja direktne pomoći žrtvama trgovine ljudima i osobama u riziku, ASTRA stalno unapređuje holistički pristup i primenjuje ga u svim segmentima rada: od prevencije, pružanja pravne podrške, psihološke i medicinske pomoći, podrške za nastavak školovanja ugroženih u cilju njihovog ekonomskog osnaživanja, edukacije predstavnika institucija, zagovaranja zakonskih izmena i slično. Opšti cilj organizacije ASTRA jeste poboljšanje položaja i poštovanja prava žrtava i potencijalnih žrtava i u sistemu i van njega. Imajući u vidu migrantsku krizu, masovne prilive izbeglica i rizik od trgovine ljudima i decom, koje te globalne promene povećavaju, ASTRA kontinuirano usmerava svoje resurse i znanja u svrhu zaštite prava i položaja migranata i tražilaca azila. Prepoznatljivost organizacije ASTRA i dobra umreženost na regionalnom i širem – evropskom i svetskom nivou, daje mogućnost asistencije, praćenja slučajeva i pružanja pomoći i van okvira Srbije, što je posebno važno kod rizičnih grupa, poput migranata, dece bez pratnje i tražilaca azila.

Balkanski centar za migracije i humanitarne aktivnosti pruža pravnu pomoć migrantima i tražiocima azila koja sadrži aktivnosti od davanja opštih i pojedinačnih informacija do zastupanja u postupku azila. Pomaže, takođe, i izbeglicama u integraciji u Republici Srbiji pružajući stručnu pomoć u pravnim postupcima pred različitim organima i institucijama u svim vidovima ostvarivanja prava koja imaju, kao i zapošljavanjem u projektima koji doprinose njihovom uspešnom integrisanju u društvo.

Beogradski fond za političku izuzetnost realizuje širok spektar projekata sa ciljem odgovornog, humanog i uređenog upravljanja migracijama. Karakteristično za sve projekte jeste iznalaženje rešenja za probleme i izazove od migrantske krize do reintegracije povratnika po Sporazumu o readmisiji. Beogradski fond za političku izuzetnost uspešno implementira kooperativni model multisektorskim pristupom prepoznajući potrebe svakog pojedinačnog migranta, izbeglice, interno

raseljenog, povratnika i lica u potrebi, ali i povezanost i saradnju između civilnog sektora, međunarodnih organizacija i donatora, javnog i privatnog sektora; te zagovara takav model i inkorporira ga u relevantne predloge i praksu javnih politika.

Inicijativa za razvoj i saradnju posvećena je socijalnoj i ekonomskoj inkluziji ugroženih kategorija stanovništva i zaštiti njihovih ljudskih prava. U oblasti migracija, IDC rukovodi radom regionalne IRIS mreže, čiji cilj jeste u tome da doprinese poboljšanju pružanja usluga i unapređenju političkog okvira koji se odnosi na migracije u regionu Zapadnog Balkana. Glavni cilj projekta je osnaživanje organizacija civilnog društva, kako bi bile efikasni, odgovorni i nezavisni akteri u društvu i kako bi mogle da poboljšaju svoje kapacitete za dijalog sa institucijama, radi uticaja na kreiranje politika i kreiranje procesa odlučivanja. Projekat podstiče dijalog između državnih organa i civilnog društva koji će povećati transparentnost, odgovornost i delotvornost politika koje su u vezi sa migracijama, a jačanjem učešća građana u izradi, implementaciji i praćenju zakona, podzakonskih akata i strateškog okvira na državnom i lokalnom nivou.

Humanitarni centar za integraciju i toleranciju se pune 22 godine bavi pravnim pitanjima izbeglih i prognanih lica sa prostora bivših republika SFRJ, tako i tražilaca azila i ranjivih kategorija migranata u Republici Srbiji (od 2012. godine). U oblasti pomoći tražiocima azila u Republici Srbiji, aktivnosti se sprovode na području AP Vojvodina sa posebnim fokusom na pogranične oblasti (savetovanje svih lica u potrebi za međunarodnom zaštitom i zastupanje lica u postupku azila). Direktnim kontaktima sa izbeglicama i tražiocima azila na terenu, timovi HCIT-a dokumentuju slučajeve kršenja ljudskih prava, zabrane pristupa teritoriji kao i slučajeve kolektivnih proterivanja u Srbiju iz susednih država. Izuzetno važan aspekt rada čini identifikacija ranjivih pojedinaca i njihovo upućivanje na adekvatne mehanizme pomoći u skladu sa važećim propisima i procedurama. Prevodioci za arapski i perzijski jezik HCIT-a stoje na raspolaganju državnim institucijama.

Međunarodna mreža pomoći jeste nevladina organizacija koja je osnovana 1997. godine, sa ciljem podrške ranjivim i marginalizovanim grupama u društvu. Pruža psihoterapijsku i psihološku podršku, psihijatrijske konsultacije, medicinsku podršku organizujući specijalističke preglede i obezbeđujući medikamente, kao i psihosocijalnu podršku u cilju (re)integriranja korisnika u sredinu, omogućujući obuke, pomoć pri zapošljavanju, regulisanju dokumenata, učenju i drugu pomoć. Usluge IAN-a dostupne su migrantima, izbeglicama, tražiocima azila, readmisantima, a posebna pažnja i briga usmerena je na podršku najranjivijima među njima (žrtvama torture, maloletnicima bez pratnje, ženama žrtvama nasilja, osobama sa problemima mentalnog zdravlja). Usluge se pružaju u Beogradu u kancelariji IAN-a, kao i na teritoriji cele Srbije, u prihvatnim centrima i centrima za azil i to čine mobilni timovi, koji uključuju psihologe, lekare, psihijatre i prevodioce.

Novosadski humanitarni centar deluje na polju socijalne i humanitarne brige i zaštite. Misija NSHC-a jeste u tome da doprinese stvaranju humanog društva pružanjem pomoći i podrške socijalno ugroženim i marginalizovanim grupama i razvijanjem njihovih potencijala za dostojanstven život. Centar je osnovan 1998. godine, kako bi pružao podršku ugroženim ljudima tokom velike izbegličke krize u Srbiji devedesetih godina. Od 2015. godine NSHC učestvuje u pružanju pomo-

ći i podrške izbeglicama, tražiocima azila i migrantima sa Bliskog istoka i Afrike koji prolaze kroz Srbiju na putu ka Zapadnoj Evropi. Na vrhuncu migrantske krize, NSHC je pružao hitnu pomoć 24 sata na terenu, u Subotici, Šidu i Beogradu. Od sredine 2016. godine, NSHC pruža psihosocijalnu podršku migrantskoj populaciji u Centru za pomoć izbeglicama Miksalište u Beogradu i u nekoliko prihvatnih centara i centara za azil.

U aktivnosti koje Centar za kriznu politiku i reagovanje sprovodi u oblasti azila i migracija spadaju pružanje informacija o postupku azila u Republici Srbiji, kulturna medijacija i prevođenje na arapski, persijski, paštu, kurdski, urdu i engleski jezik u centrima za azil Krnjača, Sjenica, Bogovađa i PC-u Obrenovac, u zavisnosti od rasporeda i potreba na terenu. U cilju identifikacije, pružanja informacija i prevođenja, CRPC-ov tim je prisutan sedam dana nedeljno u Miksalištu. Centar za kriznu politiku i reagovanje, takođe, identifikuje novopridošle, kao i ugrožene i osetljive osobe iz izbegličko/migrantske populacije i upućuje ih na odgovarajuće institucije sistema i specijalizovane servise. Pruža podršku sistemu integracije, blisko saraduje sa Zavodom za vaspitanje dece i omladine u Beogradu, kao i sa Osnovnom školom „Branko Pešić“ u Beogradu u okviru projekata koji su usmereni na pružanje zaštite dece izbeglica i migranata i inkluziju u obrazovanju. Bavi se, takođe, i promocijom i zaštitom ljudskih prava generalno, te borbom protiv diskriminacije osetljivih društvenih grupa (izbeglica, tražilaca azila, migranata, te LGBT osoba iz te populacije).

Grupa 484, kao nosilac aktivnosti, prvenstveno se zahvaljuje Balkanskom fondu za demokratiju i ambasadi Kraljevine Norveške u Beogradu, za podršku u radu PAG mreže u okviru projekta „Agenda migracione politike – prioritet u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji“. Posebno se zahvaljuje organizacijama koje su sudelovale u radu PAG mreže i predano učestvovala u realizaciji brojnih projektnih aktivnosti.

I. Ključni trendovi i registracija migranata

Prema podacima MUP-a Republike Srbije u 2018. godini registrovano je ukupno 8.432 migranta, dok je od toga broja samo 251 lice podnelo zahtev za azil u Republici Srbiji.¹ Isti trend je nastavljen i tokom 2019. godine. Na osnovu podataka Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice, do kraja jula 2019. godine zabeležen je ulazak više od 11.000 novopridošlih lica, a u istom periodu, po evidenciji Kancelarije za azil, 6.165 osoba je izrazilo nameru da traži azil, dok je od tog broja samo 161 lice podnelo zahtev za azil.² Prema podacima UNHCR-a i partnerskih organizacija koje rade direktno na terenu, tokom prvih šest meseci 2019. beleži se i podatak o 1.600 novih maloletnika bez pratnje roditelja, odnosno staratelja.³

Raspoloživi statistički podaci iz 2019. godine svedoče o prisutnom trendu intenzivnijeg tranzitiranja migranata kroz Srbiju, sa kratkotrajnim zadržavanjem i izbegavanjem pristupa smeštajnim kapacitetima. Prema informacijama terenskih radnika organizacija civilnog društva, značajan broj novopridošlih migranata se u Republici Srbiji zadržavao relativno kratko i u roku od nekoliko dana tranzitirao od ulaznih tačaka do izlaznih graničnih mesta: Šida, Loznice, Subotice, Sombora, Kikinde, a najčešće i zaobilazeći Beograd. Teritoriju Republike Srbije prelazili su brzo, bez potrebe za dužim zadržavanjem i humanitarnim zbrinjavanjem.

U periodu od maja 2018. godine do juna 2019. godine⁴ statusno različite kategorije migranata, uključujući i tražioce azila, bile su smeštene u 16 objekata (pet centara za azil i 11 prihvatnih centara), dok su u stanju pripravnosti tri prihvatna centra (Dimitrovgrad, Divljana i Preševo). Dodatno, KIRS je i tokom ovog izveštajnog perioda, uz podršku međunarodne zajednice, nastavio sa aktivnostima unapređenja postojećih smeštajnih kapaciteta, u smislu jačanja infrastrukturnih resur-

1 Videti Izveštaj Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture za 2018. godinu. Dostupno na: https://npm.rs/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=113&Itemid=117

2 Videti internet stranicu Predstavništva UNHCR-a u Srbiji. Dostupno na: <https://data2.unhcr.org>

3 Izvor: HCIT.

4 Institucionalni barometar 2.0., 2019. godina.

sa pojedinačnih centara, nabavke opreme od značaja za funkcionisanje centara, kao i unapređivanja i ujednačavanja standarda usluga koje se migrantima pružaju u centrima.

U navedenom izveštajnom periodu u centrima za azil i prihvatnim centrima bile su smeštene ukupno 27.072 osobe (8.748 lica iz Pakistana, 8.535 iz Avganistana, 3.538 iz Irana, 2.055 iz Bangladeša, 1.666 iz Iraka, 574 iz Sirije, 361 iz Indije, 222 iz Alžira, 171 iz Maroka, 169 iz Libije, 161 iz Somalije, 93 iz Palestine, i 779 lica ostalih nacionalnosti).⁵

Period	Ukupno	Muškarci	Žene
Lica koja su došla pre 1. maja 2018. i otišla pre 30. juna 2019.	2.664	2.382	282
Lica koja su došla posle 1. maja 2018. i otišla pre 30. juna 2019.	21.318	19.745	1.573
Lica koja su trenutno prisutna u centrima	3.090	2.292	798
Ukupno	27.072	24.419	2.653

Prema podacima dostupnim na sajtu UNHCR-a⁶, u navedenom vremenskom periodu registrovano je ukupno 10.657 osoba koje su imale nameru da podnesu zahtev za azil, dok se u istom periodu Komesarijatu, radi smeštaja, javilo 9.872 lica sa izdatim potvrđama o izraženoj nameri da podnesu zahtev za azil.⁷

	2018. ⁸	1. januar – 30. jun 2019. ⁹
Podneseni zahtevi za azil	327	96
Obustavljeni postupci (osobe)	178	73
Odbačeni zahtevi (osobe)	45	29
Odbijeni zahtevi (osobe)	25	10
Usvojeni zahtevi (osobe)	25	27

Pored smeštaja u institucionalnim smeštajnim kapacitetima primećeno je kontinuirano prisustvo određenog broja migranata na neformalnim mestima okup-

5 Izvor: KIRS, jul 2019. godine.

6 Izvor: UNHCR Srbija, <http://www.unhcr.rs/en/dokumenti/statistike/azil.html>, Asylum Office Statistics March 2019 i Asylum Office Statistics June 2019.

7 Izvor: KIRS, jul 2019. godine.

8 Izvor: UNHCR Serbia, <http://www.unhcr.rs/en/dokumenti/statistike/azil.html>, Asylum Office Statistics March 2019.

9 Izvor: UNHCR Serbia, <http://www.unhcr.rs/en/dokumenti/statistike/azil.html>, Asylum Office Statistics June 2019.

ljanja¹⁰: u Beogradu u okolini Autobuske stanice (zgrada Simpa kod Bristol parka koja je srušena krajem oktobra 2018. godine i zgrada u privatnom vlasništvu u Ulici Gavriła Principa¹¹), zatim u barakama u blizini autobuske i železničke stanice u Subotici, okolini autobuske stanice u Somboru, napuštenoj i devastiranoj fabrici Grafosrem u Šidu, u napuštenim kućama i na drugim lokacijama u okolini Loznice i Banje Koviljače¹², kao i na graničnim prelazima Horgoš i Kelebija. Odgovor nadležnih organa u takvim okolnostima obuhvatao je organizovane koordinisane akcije KIRS-a, policije i organizacija civilnog društva u cilju relokacije migranata u institucionalne smeštajne kapacitete¹³. Nacionalna struktura migranata smeštenih u centrima za azil i prihvatno-tranzitnim centrima¹⁴, kao i stranaca čija je namera da podnesu zahtev za azil, registrovana u izveštajnom periodu, svedoče o povećanom prisustvu državljana onih zemalja sa kojima Republika Srbija ima (odnosno sa kojima je u određenom periodu imala) bezvizni režim (npr.: Iran, Burundi¹⁵).

Registracija novopridošlih migranata i dalje predstavlja naročit izazov. Pozitivno jeste to što neposredovanje potvrde o registraciji, iz ugla položaja migranta, nije razlog za uskraćivanje smeštaja i drugih usluga u prihvatnim centrima. Drugim rečima, smeštaj i usluge u prihvatnim centrima obezbeđeni su licima nezavisno od registracije.

Primetna jeste tendencija da se sve više posvećuje pažnja značaju sprovođenja registracije (nezavisno od izražene namere za traženje azila), kao preduslovu za prihvatanje migranata, odnosno boravak, ali evidentna je činjenica da u situacijama kada migranti uporno odbijaju da se registruju nadležni organi nemaju odgovor na takvu situaciju. U određenim prihvatno-tranzitnim centrima u kojima postoji velika fluktuacija na dnevnom nivou zabeleženi su slučajevi boravka znatnog broja lica koja nisu registrovana¹⁶, a u manjem broju i u određenim centrima za azil¹⁷.

Postoji težnja da se sva lica registruju, u smislu uzimanja ličnih podataka i otisaka prstiju, relevantnih za utvrđivanje identiteta u nacionalnom okviru, jer takav oblik registracije predstavlja važan mehanizam zaštite samih migranata, zaštite bezbednosti i javnog interesa, ali i obavezu koja proizilazi iz prava Evropske unije.

10 U januaru 2018. godine na navedenim neformalnim mestima okupljanja prosečno je boravilo oko 360 migranata, a u oktobru iste godine oko 714 migranta. Izvor: PPT Kirs, Kopanik – radni sastanak od 14. do 16. novembra 2018. godine.

11 Izvor: CRPC.

12 Izvor: HCIT.

13 Izvor: CRPC.

14 Izvor: Profili centara, UNHCR.

15 Odluka o ukidanju viza za ulazak u RS za državljane Republike Burundi, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 39 od 25. maja 2018. godine.

16 Poseta PC-u Kikinda, 31. jula 2019. godine.

17 Određeni broj maloletnika bez pratnje koji se nalazi na smeštaju u AC-u Krnjača odbija da se registruje. Izvor: CSR Palilula.

Uzimanje otisaka prstiju u postupcima u oblastima azila i migracija – praksa EU zemalja

Prema odredbama Uredbe EUODAC-a¹⁸, zemlje članice jesu u obavezi da uzmu otiske prstiju:

- 1) **tražiocima azila** uzrasta starijeg od 14 godina¹⁹ u periodu od 72 sata nakon podnošenja zahteva za azil (čl. 9). Odbijanje da se podvrgnu daktiloskopiranju, shodno odredbama Direktive o postupku azila²⁰, predstavlja osnov za sprovođenje ubrzane i/ili tranzitne procedure
- 2) **državljanima trećih zemalja ili licima bez državljanstva uhvaćenim u pokušaju prelaska spoljnih državnih granica** ne kasnije od 72 sata nakon što su uhvaćeni
- 3) **državljanima trećih zemalja koji nezakonito borave na teritoriji zemlje članice.**

U situacijama kada navedene kategorije stranaca odbijaju da se daktiloskopiraju praksa zemalja članica je različita u smislu sankcija kojima se stranci podvrgavaju, ali pokazuje jedinstven stav da je takvo postupanje potrebno sankcionisati.

U Nemačkoj se, shodno tome, primenjuju sredstva prinude koja podrazumevaju uzimanje otisaka upotrebom sile, a na način da su adekvatne, neophodne i odgovarajuće. U pravu Mađarske ne postoje osnovi za upotrebu sile u takvoj situaciji, već se razmatra mogućnost detencije. Pravni okvir Italije ide korak dalje i predviđa sankcije, prekršajne i krivične prirode u zavisnosti od toga da li migrant ne može da dokaže svoj identitet (prekršaj), ili odbija da postupi po rešenju nadležnog organa (krivično delo).²¹

-
- 18 Uredba 603/2013 Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. godine o uspostavljanju sistema EUODAC, baze podataka za upoređivanje otisaka prstiju, radi efikasne primene Uredbe 604/2013 o utvrđivanju kriterijuma i mehanizama za određivanje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahteva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podneo državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva, po zahtevu za upoređivanje sa podacima EUODAC-a od strane organa za sprovođenje zakona zemalja članica i Evropola u svrhu sprovođenja zakona, kao i o izmeni Uredbe (EU) broj 1077/2011 o osnivanju Evropske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sistemima u oblasti slobode, sigurnosti i pravde.
 - 19 Važno je pomenuti da predlog revidirane Uredbe EUODAC-a pomera granicu uzrasta sa 14 na šest godina u odnosu na sve tri kategorije stranaca.
 - 20 Direktiva 2013/32/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. godine o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite – revidirana.
 - 21 EMN, Ad-Hoc Query on EUODAC Fingerprinting, 2014.

II. Pitanje pravnog statusa migranata u Republici Srbiji

Trend prisustva osoba koje se zadržavaju na području Republike Srbije, neregulisanog statusa, prisutan je prethodnih nekoliko godina. Preciznije, beleži se od druge polovine 2016. godine.²² Broj osoba koje borave u neregulisanom statusu u Republici Srbiji predstavlja novi izazov za institucije sistema i sve druge aktere, aktivne na polju migracija. Trenutno, evidentirano je prisustvo određenog broja ljudi koji nemaju registrovanu izraženu nameru da traže azil, kojima se omogućava smeštaj u nekom od objekata za prihvatanje, među kojima postoje i zabeleženi slučajevi osoba kojima je izdato rešenje o vraćanju. Prema informacijama do kojih je Centar za kriznu politiku i reagovanje došao u razgovoru sa korisnicima u Prihvatnom centru Obrenovac, od oko 350 lica koliko ih je u julu bilo smešteno u centru, jedna trećina se u Srbiji nalazi još od 2016. godine. Izvestan broj tih lica je nakon dolaska u Srbiju koristilo improvizovani smeštaj u barakama iza železničke stanice. Skoro sve te osobe su više puta pokušavale da pređu granicu, a mnogi od njih imaju izrečenu meru otkaza boravka, odnosno rešenje o vraćanju.²³ Dešava se, čak i nakon prelaska granice, da policija susednih zemalja, često i uz upotrebu sile, vrati ta lica na teritoriju Republike Srbije. Prema podacima UNHCR-a, tokom 2018. godine 10.432 migranta nezakonito je vraćeno iz susednih zemalja.²⁴

Mogu se dalje izdvojiti i osobe prema kojima nije preduzeta nijedna radnja koja se shodno zakonskim propisima može preduzeti prema licima koja nemaju zakonski osnov boravka na teritoriji Republike Srbije, kojima se osobe i *de iure* svrstavaju u kategoriju iregularnih migranata. U *Priručniku o povratku* (C(2015)6250 od 1. oktobra 2015) navodi se da države članice ne smeju da tolerišu prisustvo na svojoj teritoriji državljanima trećih država koji nemaju osnov boravka i da u takvim

22 Grupa 484, *Izazovi migrantsko-izbegličke krize iz ugla OCD*, 2016.

23 Poslednji javno objavljeni podatak o broju lica sa izrečenom merom otkaza boravka je iz 2018. godine i nalazi se u *Migracionom profilu*, izveštaju koji izrađuje Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije. U tom izveštaju je navedeno da je u 2018. godini broj stranaca kojima je izrečena mera otkaza boravka u Republici Srbiji iznosio 4.142 i da je najviše izricana državljanima Avganistana (1.136 lica). Videti na: http://www.kirs.gov.rs/media/uploads/Migracije/Publikacije/Migracioni_profil_2018.pdf

24 Izvor: UNHCR, Serbia snapshot, December 2018.

situacijama moraju doneti odluku o vraćanju, ili da takvim osobama priznaju pravo boravka. Navedena obaveza država članica, ili da pokrenu proceduru vraćanja ili da dodele pravo boravka, preduzima se sa ciljem da se smanji „siva zona“, da se prevenira eksploatacija osoba koje su u iregularnom statusu, kao i da se doprine se pravnoj sigurnosti tih osoba.

Opisani problemi prepoznati su i u *Strategiji suprotstavljanja iregularnim migracijama za period od 2018. do 2020. godine*²⁵ koju je usvojila Vlada Republike Srbije 29. decembra 2018. godine, u cilju „doprinosu povećanju regularnosti migracionih tokova i uspešnom upravljanju migracijama na granicama i teritoriji Republike Srbije“. Strategija ukazuje na to da je vraćanje iregularnih migranata u zemlju porekla ili u zemlju tranzita generalno problem i da takav instrument politike regulisanja iregularnih migracija traži dodatno unapređenje.

Upoređujući broj lica koja su faktički ušla u zemlju sa podatkom o potvrdama registrovane namere da zatraže azil nameće se zaključak da u prvih šest meseci 2019. godine za gotovo polovinu svih novopridošlih migranata (oko 5.000) ostaje nejasno koji je njihov osnov ulaska i boravka u Republici Srbiji, te njihov pravni status nije bio ni na koji način regulisan. Ohrabruje podatak da je značajan broj migranata makar prošao kroz prihvatne centre, te je njihovo prisustvo na teritoriji Republike Srbije ipak zabeleženo u evidencijama koje KIRS vodi u navedenim centrima, što svedoči o njihovom faktičkom boravku, a ne i o pravnom osnovu za boravak, kao i o činjenici da je nastavljena praksa humanitarnog zbrinjavanja tih osoba. Izvestan broj migranata, međutim, nije čak ni unet u te evidencije, jer nikada nisu bili ni smešteni u objektima Komesarijata za izbeglice i migracije. Potrebno je još naglasiti da je za 6.000 lica izdata potvrda o izraženoj nameri, ali da ta lica u zakonskom roku nisu podnela zahtev za azil.

Usled neregulisanog pravnog statusa postoje razni rizici od zloupotreba i različitih vrsta eksploatacije migranata, a u jednu od zloupotreba spada i rad na crno. U Beogradu, na primer, po svedočenju migranata, bez prijave na obavezno socijalno osiguranje i bez radne dozvole pretežno rade poslove prodaje robe na pijaci, u frizerskim salonima, ugostiteljskoj industriji i u građevinskoj industriji. Prevodioci CRPC-a razgovarali su sa migrantom, poreklom iz Irana, koji je godinu dana radio na crno u frizerskom salonu u Beogradu sve dok nije sakupio novac da produži put.

Daleko veći problem predstavlja izloženost migranata i njihovo priključivanje pojedincima ili grupama u vršenju nedozvoljenih radnji. Postoje indicije o tome da je jedan deo migranata, pogotovo onih koji u Srbiji borave duže vreme, stekao određena materijalna sredstva saradujući sa kriminalnim grupama koje se prevashodno bave krijumčarenjem ljudi. U prilog navedenom govori podatak da je Apelacioni sud u Beogradu 6. avgusta 2019. godine oglosio krivim i osudio jednog državljanina Republike Srbije zbog krivičnog dela nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi, jer je u februaru 2018. godine, u dogovoru sa N.N. licem, državljaninom Avganistana, i N.N. licem, državljaninom Tunisa, omogućio boravak u kući za 37 stranih državljana, ilegalnih migranata, tako što su Avganistanac i Tunizanin u parku kod Autobuske stanice nudili smeštaj ilegalnim migrantima,

25 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 105/2018.

dogovarali cenu, uzimali novac za prenočište, te ih dovodili u kuću tog domaćeg državljanina radi prenočišta.²⁶

U novembru 2017. godine uhapšena je organizovana kriminalna grupa zbog krivičnog dela nedozvoljeni prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi. U sastavu grupe nalazili su se domaći državljani i dva strana državljanina, poreklom iz Pakistana. Sumnja se, kako se navodi, da je jedan od njih, državljaniin Pakistana, nekoliko godina neprijavljeno boravio u Beogradu, s obzirom na to da se u Srbiji asimilovao i da je srpski jezik odlično govorio. Interesantan je podatak da je to lice bilo član dve organizovane kriminalne grupe koje su se bavile krijumčarenjem ljudi²⁷.

Nažalost, od juna do avgusta 2019. godine na teritoriji Beograda je zabeleženo pet nasilnih obračuna među migrantskom populacijom, od kojih je tri okončano smrtnim ishodom, a dva sa teškim telesnim povredama nanetim ubodima nožem. Slučaj koji je najviše medijski praćen jeste slučaj dvostrukog ubistva. Prema saopštenju objavljenom na internet stranici Ministarstva unutrašnjih poslova 11. juna 2019. godine, uhapšen je državljaniin Avganistana zbog postojanja osnovane sumnje da je izvršio krivično delo podstrekavanje na teško ubistvo. U saopštenju se navodi da se sumnja da je povod za sukob i ubistvo novac dobijen od krijumčarenja ljudi.²⁸

U slučaju kada u centrima nastupe određene incidentne situacije u kojima su migranti jedni od aktera, nadležni rukovodioci postupaju u skladu sa zakonom i po pravilu obaveštavaju policiju. Potom se, u zavisnosti od vrste incidenta, lice ili izmešta u neki od drugih centara ili smešta u Prihvatilište za strance²⁹. Prema utiscima određenih aktera, u nekim situacijama, međutim, ne postoji dovoljno jasna namera istražnih organa da procesuiraju migrante kao izvršioce kaznenih dela³⁰.

Pored toga što se mogu pojaviti kao izvršioци, mnogo češće mogu postati predmet krijumčarenja ili čak žrtve trgovine ljudima, imajući u vidu njihovu želju da što pre pređu granicu i napuste Srbiju.

Lica bez regulisanog statusa nalaze se u takozvanom pravnom limbu, faktički su ušla u Republiku Srbiju ali, formalno, ne mogu da je napuste, jer velika većina

26 Videti portal Apelacionog suda u Beogradu, odeljak saopštenja.

27 Izvor: [28 Videti saopštenje na <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/aktuelno/saopstenja/55f54876-54cc-415e-b4b4-484f3d4bdcd7>](http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/arhiva!/ut/p/z1/tVRbj5pAFP4rNI2PdC4MM-Dwui0h3pYrwQoYBFYOGijf213egu9s07Wqa7RKSwzmc-c7l-zlgACsQ5OySbliVFjnLhO8HW-jhAltazbTi0LUeFpjEivXZnpgwoAV6TAN94TAiC--eXIAABz6tDtQX-4RkXKQ8zUT1vwUPBkypn-LcjKbXoR9sSKw6lK8p34xhDpLbg7Z6kkS3Hck33ESqmO1oAHnsbAx5AQjtVY1nWOZcKN-Sl4ihGSMFUgjDRksjsUAQdPjxBhpylZ4YGtdDM2ZbnQGxarQHnxOuDOJeyrDuRt-HrlqB77Yi-P72yDrwLmlyBYu8Kpdiw-4_9iv6uV9hQv5WwbNG4dQBPqddcSzuqBzNedY9phHiyenT-2-p7e17-z62SlePo2yXDVGiH43raumTK37a3EoHzGzpr28qM2ugU3EueWIVuWClGhdX0qjhdZWUQARNzbQpVCmGblPc-IPeJdj9jevpc9fmM9fuH1z3F0NHcN3pWt1R25xLP6Ou70q_cmv8_BTTe3U7YrIjtki8KZWuKkC6jWllloipEZjwypO1RWUs4hhj4CvNoAkr-TY8npPyG_Cn-C2k8WTrS1AzMef1bxBqZ3Gr7gB71nQJ4AK99KDzBHwuP3gnff3TfCO2lu-MxEPLtWxvFV-j9n2vnsF_sqaLN6airEL9_Gasvryy87-1XE_iffgBOgxAH/?1dmy&urile=wcM%3apa-th%3a%2Fpublic_latin%2Fpocetna%2Farhiva%2Fsaopstenja%2F2017%2Fjuli%2B-%2B-decembar%2B2017%2F43323b3a-7130-4c14-82c4-811519332513 .</p></div><div data-bbox=)

29 Primer iz AC-a Krnjača.

30 Zavod u Nišu, 24. jul 2019. godine.

nema validne putne isprave ili ih uopšte ne poseduje. Jedan od mogućih načina regulisanja statusa migranata koji već duže vreme borave u Srbiji bez regulisanog pravnog statusa propisan je Zakonom o strancima, koji predviđa mogućnost privremenog boravka iz humanitarnih razloga (čl. 61). Preciziranje uslova za odobrenje privremenog boravka definisano je Pravilnikom o bližim uslovima za odobrenje privremenog boravka, izgledu zahteva za odobrenje privremenog boravka, izgledu i načinu unošenja nalepnice privremenog boravka u stranu putnu ispravu (u daljem tekstu Pravilnik)³¹. Uslovi za odobrenje privremenog boravka iz humanitarnih razloga jesu postojanje porodičnih, kulturnih ili društvenih veza koje lice ostvaruje sa Republikom Srbijom, potom, da je stranac najmanje dve godine u kontinuitetu boravio u Srbiji, da govori srpski jezik i da dostavi neophodne dokaze koji potvrđuju da je u prethodnom periodu boravio u Srbiji. Dalje, za odobrenje boravka, po tom osnovu, neophodno je da postoje osnovani izgledi da se nakon regulisanja boravka u Republici Srbiji potpuno integriše u društveni život.

Od početka primene novog Zakona o strancima, MUP Srbije je u nekoliko slučajeva odobrio privremeni boravak iz humanitarnih razloga. Podatak je naveden u periodičnom izveštaju *Pravo na azil u Republici Srbiji, izveštaj za period januar–mart 2018. godine*³², koji je objavila organizacija Beogradski centar za ljudska prava. U istom izveštaju je opisan slučaj osobe poreklom iz Iraka koju su pravnici Beogradskog centra za ljudska prava zastupali u postupku odobrenja privremenog boravka iz humanitarnih razloga, a kojoj je, prethodno, presudom Upravnog suda postupak azila pravnosnažno okončan. Na osnovu zahteva za odobrenje privremenog boravka iz humanitarnih razloga doneto je pozitivno rešenje, imajući u vidu „visok stepen integracije ove osobe u srpsko društvo kroz rad, učenje srpskog i učešće u humanitarnim akcijama“. Do kraja jula 2019. godine za pet osoba koje je zastupao Beogradski centar za ljudska prava odobren je privremeni boravak iz humanitarnih razloga. Pomenute osobe su ispunjavale uslove predviđene Pravilnikom, odnosno, boravile su u Srbiji duže od dve godine, imaju dokaz za to, naučile su srpski jezik i integrisale su se u društvo.

Regulisanje statusa na taj način svakako predstavlja pozitivan pomak. Imajući, međutim, u vidu uslove propisane Pravilnikom i činjenicu da se migranti koji su boravili na ulici, bili van sistema, provodili vreme pokušavajući da pređu granicu, svakako nisu integrisali u društveni i kulturni život Srbije, navodi na zaključak da je taj institut moguće primeniti samo u odnosu na manji broj migranata koji trenutno boravi u Republici Srbiji.

S druge strane, ZS u članu 77 predviđa da „strancu koji nezakonito boravi na teritoriji RS, nadležni organ donosi rešenje o vraćanju i određuje rok za dobrovoljni povratak u kome je dužan da napusti RS“. Posledica nepostupanja po rešenju, odnosno nenapuštanje Srbije u roku određenom za dobrovoljni povratak, vodi ka primeni odredaba o prinudnom udaljenju stranca, shodno članu 81 Zakona o strancima. Potrebno je, međutim, istaći da se prinudna udaljenja ne sprovode prema migrantima koji su deo „mešovitog migracijskog toka“.

31 Službeni glasnik Republike Srbije, br. 72 od 28. septembra 2018. godine.

32 Izveštaj je dostupan na: http://azil.rs/azil_novi/wp-content/uploads/2018/05/Periodicni-izvestaj-januar-mart-2018.pdf

Moguće rešenje u situacijama kada nije moguće izvršiti prinudno udaljenje stranca koji nezakonito boravi na teritoriji Republike Srbije, jeste donošenje rešenja o odlaganju prinudnog udaljenja, shodno odredbama člana 84 Zakona o strancima. Strancu kome je prinudno udaljenje odloženo izdaje se privremena lična karta, omogućava mu se ostvarivanje prava na hitnu medicinsku pomoć, a u slučaju maloletnika i prava na osnovno obrazovanje. Prinudno udaljenje se može odložiti najduže do godinu dana, a može se i produžiti.³³

Zakonom o strancima predviđena je i mogućnost da Vlada Srbije, na predlog ministra unutrašnjih poslova, donese uredbu sa ograničenim rokom primene, kojom bi se uredilo tolerisano prisustvo većeg broja stranih državljana koji nezakonito borave na teritoriji Republike Srbije, a koje nije moguće vratiti u zemlju porekla zbog primene principa zabrane vraćanja, ili koji ne mogu da napuste Srbiju zbog okolnosti koje ne zavise od njih.³⁴ Vlada Srbije još nije iskoristila zakonsku mogućnost za donošenje uredbe i u takvoj situaciji poželjno bi bilo otvoriti dijalog u kome bi se kao jedna od mogućnosti u širem krugu aktera razmotrila i ova mogućnost, radi uvođenja migranata u regularne tokove.

33 Zakon o strancima, čl. 85.

34 Član 124 st. 2.

III. Položaj specifičnih kategorija

Za razliku od prethodnih sistemskih zakona u oblasti azila i postupanja prema strancima novousvojeni propisi poznaju posebno ugrožene kategorije lica, s tim da Zakon o strancima takva lica navodi u delu koji se odnosi na značenje izraza i dalje ne precizira njihov status. S druge strane, ZA propisuje kao jedno od osnovnih načela i načelo obezbeđenja posebnih procesnih i prihvatnih garancija, pod kojima se podrazumeva vođenje računa o specifičnoj situaciji lica kojima su potrebne posebne procesne i prihvatne garancije.³⁵ Zakon o strancima samo uopšteno propisuje da se posebnim procesnim i prihvatnim garancijama pruža odgovarajuća pomoć tražiocu azila, koji, s obzirom na svoje lične okolnosti, nije sposoban da ostvaruje prava i obaveze iz zakona bez odgovarajuće pomoći,³⁶ ne precizirajući o kojim se procesnim garancijama radi.³⁷

U Zakonu o strancima dalje se navodi iscrpna lista specifičnih kategorija, kao što su: maloletna lica, maloletna lica bez pratnje, osobe sa invaliditetom, starija lica, trudnice, samohrani roditelji sa maloletnom decom, žrtve trgovine ljudima, teško bolesna lica, osobe sa duševnim poremećajima, kao i lica koja su bila mučena, silovana ili izložena drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili polnog nasilja, kao što su žene žrtve sakaćenja polnih organa. Nadležni organi su u obavezi da tokom trajanja celog postupka azila, a najranije u razumnom roku nakon iniciranja postupka, odnosno izražavanja namere lica da podnese zahtev za azil na granici ili u tranzitnom prostoru, sprovedu postupak identifikacije ličnih okolnosti, relevantnih za utvrđivanje postojanja posebnih prihvatnih i procesnih garancija.

Imajući u vidu da se stranci čija je namera za traženje azila registrovana (čl. 35 st. 3 ZA), kao i stranci koji nemaju zakoniti osnov boravka (čl. 10 Zakona o upravljanju migracijama) smeštaju u centre za azil ili druge objekte za smeštaj tražilaca azila, a u okviru kojih se njima *de facto* obezbeđuju isti uslovi prihvata kao i tražiocima azila, navedenu odredbu ZA možemo tumačiti šire, u smislu da se ona odnosi na širi krug statusnih kategorija stranaca, odnosno migranata.

35 Član 17 st. 1 Zakona o strancima.

36 Član 17 st. 2 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

37 *Vodič za implementaciju relevantnih propisa u oblasti azila i migracija*, prof. dr Ivana Krstić, prof. dr Marko Davinić, 2019.

Cilj je da se postupkom identifikacije ranjivosti doprinese organizaciji prihvata migranata, shodno potrebama kao i organizovanju i sprovođenju daljih radnji u postupku azila. S obzirom na to da postupak identifikacije nije bliže uređen zakonom, niti pratećim podzakonskim aktima, u praksi to podrazumeva uglavnom oslanjanje na tumačenja pojmova specifičnih kategorija, shodno odredbama važećih propisa u oblasti zaštite od nasilja, socijalne zaštite, ali i azila. U pogledu faktora ranjivosti, nadležni organi rukovode se posebnim smernicama, razvijenim pod okriljem međunarodnih organizacija, kao i postojećim internim instrukcijama o postupanju prema ranjivim kategorijama.

Za identifikaciju i dalji prihvata maloletnika bez pratnje relevantne su SOP za zaštitu dece izbeglica/migranata kao i Instrukcija o načinu postupanja centra za socijalni rad – organa starateljstva u realizaciji smeštaja maloletnih migranata/izbeglica bez pratnje. Za lica koja su bila mučena, silovana ili izložena drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili polnog nasilja, značajnu ulogu imaju SOP Republike Srbije za prevenciju i zaštitu lica iz mešoviti migracija od rodno zasnovanog nasilja; za lica koja su žrtve trgovine ljudima SOP za postupanje sa žrtvama trgovine ljudima. Dometi implementacije navedenih dokumenata zavise od toga u kolikoj meri su usklađeni sa zakonima, forme u kojoj su usvojeni, ali i konteksta kojem se namenjeni.

U zavisnosti od oblika ranjivosti, organizacije civilnog društva, takođe, doprinose postupku identifikacije dostavljanjem relevantnih informacija nadležnim organima, odnosno KIRS-u, centrima za socijalni rad, Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima, ali i Kancelariji za azil i drugim organizacionim jedinicama MUP-a Republike Srbije. Navedena razmena informacija obavlja se u okvirima koje postavljaju navedene Standardne operativne procedure, ali i na koordinacionim sastancima koji se redovno organizuju u centrima u kojima migranti borave.

U kontekstu organizacije sistema prihvata značajno je napomenuti da KIRS vodi objedinjenu bazu podataka o svim licima smeštenim u centrima za azil i drugim objektima za smeštaj tražilaca, pri čemu baza podataka, između ostalog, obuhvata i informacije o ranjivosti tih lica. Navedena baza razlikuje 14 kategorija ranjivosti: maloletnici bez pratnje, osobe sa invaliditetom, starije osobe, trudnice, samohrani roditelji sa maloletnom decom, žrtve trgovine ljudima, osobe sa mentalnim poremećajem, osobe sa teškim oboljenjem, osobe koje su bile izložene mučenju, osobe koje su bile silovane, osobe koje su doživele druge teške oblike fizičkog, psihičkog ili seksualnog nasilja, LGBT osobe, osobe sa posebnim potrebama povezanim sa rodnom i osobe sa posebnim režimom ishrane. Jasno se vidi iz navedenog da ta baza sadrži širi obim kategorija ranjivosti u odnosu na lična svojstva predviđena članom 17 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti. Baza se redovno ažurira podacima o naknadno identifikovanim oblicima ranjivosti.

Postupak identifikacije ranjivosti tražilaca azila u zemljama EU

U okviru prava EU u oblasti azila, Direktiva o uslovima prihvata³⁸ zajedno sa Direktivom o postupku azila³⁹ definiše koje se to kategorije tražilaca mogu smatrati ranjivim u smislu posebnih uslova prihvata, odnosno lica u potrebi za dodatnim proceduralnim garancijama u postupku azila. Zanimljivo je da navedene direktive sadrže neiscrpu listu kategorija ranjivosti, čime je zemljama članicama ostavljen veliki diskrecioni prostor u određivanju tog pojma u nacionalnom zakonodavnom okviru (npr. posttraumatski stres predstavlja ranjivost samo u pravu azila Grčke, nedostatak poslovne sposobnosti u pravu Hrvatske⁴⁰).

U zemljama EU, mehanizmi identifikacije ranjivosti mogu se podeliti u dve grupe: formalne⁴¹ i neformalne⁴².

Formalni mehanizam je uspostavljen u malom broju zemalja članica i uglavnom se sastoji u sprovođenju intervjua. Službenik, posebno obučan za procenu ranjivosti, tom prilikom popunjava sa tražiocem azila prethodno pripremljen upitnik. Informacije koje se odnose na ranjivost mogu se prikupljati prilikom inicijalnog skrininga, kao što je slučaj u Ujedinjenom Kraljevstvu, ili u okviru posebnih intervjua za utvrđivanje ranjivosti koji se organizuju nakon podnošenja zahteva za azil, kao u Francuskoj. U nekim zemljama, poput Belgije, formalni postupak identifikacije ranjivosti se odvija u dve faze: prilikom podnošenja zahteva za azil (kada nadležni organ pred kojim se zahtev podnosi najpre stavlja naznaku u zahtevu da li lice potpada pod neku od ranjivih kategorija određenih zakonom kojim se reguliše postupak azila) i u okviru intervjua koji vodi službenik specijalizovan za utvrđivanje ranjivosti tražioca azila. U Holandiji se neposredno nakon podnošenja zahteva za azil najpre sprovodi medicinski pregled kojim treba da se utvrde fizička i psihička sposobnost tražioca za sprovođenje intervjua, a potom se organizuje intervju pri čemu je fokus na utvrđivanju ranjivosti tražioca azila.

Zemlje sa uspostavljenim **neformalnim mehanizmom** ne prepoznaju posebno fokusirane intervjue za procenu ranjivosti, već se nadležni organi uglavnom oslanjaju da će službenici koji sprovode intervju primetiti ranjivost tražioca azila (npr. Italija, Nemačka, Hrvatska, Mađarska). Uloga organizacija civilnog društva je u nekim zemljama, poput Grčke, Španije i Hrvatske, prepoznata kao naročito važna za prikupljanje podataka od značaja za postupak identifikacije ranjivosti.

38 Direktiva 2013/33/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. godine o utvrđivanju standarda za prihvata podnosioca zahteva za međunarodnu zaštitu – revidirana; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>.

39 Direktiva 2013/32/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. godine o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite – revidirana; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=en>.

40 AIDA, The concept of vulnerability in European asylum procedures, August 2017, p.16. http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadowreports/aida_vulnerability_in_asylum_procedures.pdf.

41 *Ibid.* p. 22–24.

42 *Ibid.* p. 24–25.

Pohvalno je da u praksi nadležni policijski službenici, prilikom izdavanja potvrde o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil u Republici Srbiji, u delu napomene naglašavaju da li su primetili neka lična svojstva koja ukazuju na to da je u pitanju lice sa posebnim procesnim i prihvatnim garancijama (npr. da je reč o licu sa mentalnim poteškoćama, trudnici, starijem licu, maloletniku bez pratnje). Identifikovana lična svojstva relevantna su i za dalje upućivanje u odgovarajuće smeštajne kapacitete, tako da se, na primer, migranti koji su očigledno maloletni, ili se kao takvi izjašnjavaju u potvrdi o registraciji, najčešće upućuju u jedan od centara za azil (Sjenica ili Krnjača)⁴³.

Posle dolaska u centar, a pre smeštaja u sobe, migranti, po pravilu, prolaze zdravstveni pregled. Odredbe Pravilnika o zdravstvenim pregledima tražilaca azila prilikom prijema u centar za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca azila⁴⁴, kojima se uređuje obim pregleda, ukazuju na to da prilikom inicijalnog zdravstvenog pregleda fokus nije na utvrđivanju ranjivih svojstava lica. U praksi se, međutim, vrlo često dešava da lekari po obavljenoj opservaciji primete lična svojstva koja zahtevaju dalju dijagnostiku i specijalističke preglede. Kada je reč o prijatu maloletnika bez pratnje koji nisu smešteni u centre za azil, ustanove iz sistema socijalne zaštite uspostavile su obavezu dostavljanja izveštaja o obavljenom lekarskom pregledu, kao jednom od obaveznih dokumenata⁴⁵.

1. MALOLETNICI BEZ PRATNJE

Strani maloletnici bez pratnje roditelja, staratelja ili drugog odraslog srodnika koji se nalaze van teritorije države porekla predstavljaju naročito ranjivu kategoriju migranata, prvenstveno zbog potpune ili delimične odvojenosti od svog porodičnog okruženja, i kao takvi uživaju posebnu pravnu zaštitu i pomoć države u kojoj se zateknu. Novi ZA po prvi put definiše maloletnike bez pratnje u skladu sa pojmovnim određenjem koje proizilazi iz univerzalnog sistema zaštite⁴⁶ i sistema EU⁴⁷, na način da određuje pojmove maloletnika bez pratnje i maloletnika odvojenog od roditelja (koristi se i termin razdvojena deca) i predviđa jednaku zaštitu u odnosu na te dve kategorije.⁴⁸

43 Na osnovu periodičnih izveštaja UNHCR-a, 'Profili centara' najveći broj maloletnika bez pratnje, u izveštajnom periodu, bio je smešten u tim centrima. Izvor: http://www.kirs.gov.rs/wb-page.php?kat_id=118.

44 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 57/2018.

45 Poseta Zavodu za vaspitanje omladine u Nišu, jul 2019. godine.

46 Prema Opštem komentaru broj 6 Konvencije o pravima deteta (CCRC/GC/2005/6, 1. septembar 2005), deca bez pratnje, odnosno maloletnici bez pratnje, jesu deca koja su odvojena od oba roditelja i drugih srodnika i o njima se ne stara nijedno odraslo lice koje po zakonu, ili prema običajima, snosi odgovornost za to, dok razdvojena deca jesu deca koja su odvojena od oba roditelja, ili od svog prethodnog zakonskog ili običajnog primarnog staratelja, ali ne nužno i od ostalih srodnika.

47 Prema pravu EU, deca bez pratnje jesu deca koja nisu u pratnji roditelja ili primarnih staralaca, ali isto tako ova definicija obuhvata i decu koja su u pratnji članova porodice koji nisu njihovi roditelji ili primarni staraoci i koja se često nazivaju – 'razdvojena deca'. Izvor: Vraćanje dece bez pratnje: ostvarivanje osnovnih prava, 2019, FRA.

48 Član 2 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24–2018.

Priroda različitih razloga koji dovode do njihove odvojenosti od roditelja, kao što su međunarodni i civilni sukobi, eksploatacija u različitim kontekstima i formama, uključujući i eksploataciju od sopstvenih roditelja, okolnosti uslova putovanja⁴⁹ i slično dodatno usložnjavaju ranjivost njihovog položaja i time predstavljaju veliki izazov za identifikaciju potreba i organizaciju sistema prihvata koji će na te potrebe odgovoriti. Izveštaji OCD-a prisutnih u pograničnim područjima, takođe, svedoče o kontinuiranom trendu neformalnog vraćanja migranata⁵⁰, uključujući i maloletnike bez pratnje⁵¹.

Dodatno, maloletna lica, i tokom boravka u Srbiji, mogu biti izložena određenim rizicima. Prilikom posete Radnoj jedinici Zavoda u Nišu, socijalna radnica iznela je sumnju da su maloletni migranti, koji su neko vreme boravili u Zavodu i samoinicijativno ga napustili, aktivno uključeni u proces krijumčarenja migranata u Srbiji. Navodno, maloletnici u dogovoru sa krijumčarima odlaze do stare napuštene kuće u blizini Aleksinca odakle ih dalje preuzimaju kamionima i prevoze ka željenim destinacijama u drugim zemljama.

Imajući u vidu da maloletnici samoinicijativno napuštaju ustanove u kojima su smešteni, zaposleni su ustanovili praksu obaveštavanja nadležne policijske uprave o činjenicama da je tačno određeno dete napustilo ustanovu u roku od pola sata nakon odlaska, odnosno posle 20 sati (nakon prozivke) istog dana, u zavisnosti od toga da li im se dete javilo pre napuštanja ustanove. Namera zaposlenih može se tumačiti kao pokušaj da u datim okolnostima i u granicama svoje nadležnosti, uslovno rečeno, prate dalja kretanja maloletnika.

1.1. Smeštaj i osnovni životni uslovi u toku prihvata maloletnih migranata bez pratnje

Shodno odredbama Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, maloletnicima čija je namera za podnošenje zahteva za azil registrovana, smeštaj se, po pravilu, obezbeđuje u okviru centara za azil i drugih objekata za smeštaj tražilaca. Do momenta podnošenja zahteva za azil, maloletnik može biti smešten i u neku od drugih ustanova za smeštaj maloletnika. Nakon podnošenja zahteva za azil, ukoliko se u objektima za smeštaj tražilaca azila ne mogu obezbediti potrebni uslovi za njihov

49 Prema informacijama nevladine organizacije HCIT-a, na primer, početkom leta u Republici Srbiji su bile prisutne velike grupe nepraćene dece koje su uglavnom putovale sa po samo jednim ili par odraslih muškaraca, uglavnom iste nacionalnosti. Tako su jednom prilikom u junu mesecu, u napuštenom objektu u Somboru, vrlo blizu autobuske stanice, terenski radnici nevladine organizacije HCIT-a identifikovali grupu od preko dvadesetoro dece iz Avganistana, koja su navodno pre svega dva dana ušla u Republiku Srbiju iz pravca Bugarske i skoro svi su imali od 12 do 15 godina.

50 U okviru mesečnih izveštaja (statistical snapshot), UNHCR izveštava o broju prijavljenih slučajeva pushback-ova. Više: https://data2.unhcr.org/en/search?country=722&situation%5B%5D=11&text=&type%5B%5D=document&partner=§or=&date_from=&date_to=&country_json=%7B%220%22%3A%22722%22%7D§or_json=%7B%220%22%3A%22%22%7D&apply=

51 Tokom prvih šest meseci 2019. godine nevladina organizacija HCIT radila sa više od 400 dece bez pratnje, od kojih je više od 300 bilo neformalno vraćeno iz susednih zemalja, nakon neuspešnog pokušaja iregularnog prelaska državnih granica.

smeštaj, maloletnici bez pratnje koji su podneli zahtev za azil će se, na osnovu rešenja nadležnog centra za socijalni rad, **smestiti u neku od ustanova socijalne zaštite, kod drugog pružaoca usluge smeštaja ili u drugu porodicu** (čl. 52 st. 2 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti).

Prethodnih godina, smeštaj maloletnika bez pratnje organizovan je u okviru institucionalno predodređenih ustanova iz sistema socijalne zaštite, odnosno radnih jedinica za smeštaj maloletnika bez pratnje u okviru Zavoda za vaspitanje (dece i) omladine u Beogradu i Nišu, objektima za prihvatanje u okviru sistema azila, ali i novim objektima otvorenim uz podršku međunarodne zajednice. Smeštaj maloletnika bez pratnje, u okviru sistema azila, bio je organizovan na način da su deca u najvećem broju bila smeštena u određenim centrima poput Prihvatnog centra u Obrenovcu, kao i u centrima za azil u Krnjači i Sjenici. Tokom 2018. godine, kapaciteti dve ustanove za smeštaj stranih maloletnika bez pratnje roditelja, odnosno staratelja (radne jedinice u Nišu i Beogradu)⁵², kao i odvojenih baraka u okviru Centra za azil Krnjača koje služe samo za smeštaj nepraćene dece, konstantno su bili popunjeni. Usled te činjenice i sve češćih izazova u zaštiti bezbednosti maloletnika bez pratnje, KIRS je u oktobru iste godine, zajedno sa CSR-om Palilula, doneo odluku da se sva nepraćena deca starija od 16 godina starosti, relociraju iz Centra za azil u Krnjači u Centar za azil u Sjenici, dok su mlađi maloletnici ostali, kako bi bili pod budnim nadzorom CSR-a Palilula. Prema informacijama organizacija koje su bile prisutne tokom relokacije, odnosno koje su bile zamoljene da pomognu, veliki broj dece je pobeo iz Centra u Krnjači tokom samog premeštanja, dok je neposredno nakon toga veliki broj dece odbijao mogućnost da se registruje i smesti, pošto su znali da će morati da idu u Sjenicu.

U oktobru 2018. godine, kao odgovor na potrebu za dodatnim smeštajnim kapacitetima za zbrinjavanje maloletnika bez pratnje⁵³ u okviru Centra za zaštitu odojčadi, dece i omladine, odnosno Doma „Jovan Jovanović Zmaj“ uspostavljena je posebna organizaciona jedinica Jedinica za smeštaj maloletnih migranata sa kapacitetom od 10 mesta. Jedinica za smeštaj maloletnih migranata, iako čini sastavni deo ustanove iz sistema socijalne zaštite, još uvek ne predstavlja institucionalno predodređeni objekat za smeštaj maloletnih migranata bez pratnje. Potrebno je naime, kako bi postali deo sistema socijalne zaštite koji zbrinjava maloletne migrante bez pratnje i ostvarili pravo na finansiranje iz budžetskih sredstava Republike Srbije, da pribave licencu za vrstu usluge koju nameravaju da pružaju maloletnim migrantima bez pratnje, a koja se odnosi na obezbeđivanje domskog smeštaja.

Centar za zaštitu odojčadi i dece je još od 2015. godine, u okviru drugih organizacionih jedinica, primao i obezbeđivao urgentan smeštaj maloletnicima bez pratnje, kao i majkama sa decom. Opremanje i rad jedinice za smeštaj zavisi od donatorske podrške i finansiran je pretežno iz sredstava MADAD projekta. Iz sredstava obezbeđenih za projekat angažovano je pet vaspitača za rad sa decom

52 Kapacitet Radne jedinice u Nišu jeste smeštaj 15 dečaka i pet devojčica, dok kapacitet Radne jedinice u Beogradu jeste smeštaj 10 dečaka i pet devojčica.

53 U periodu od decembra 2017. godine do 3. maja 2018. godine Radna jedinica za smeštaj maloletnika bez pratnje u Beogradu nije primala maloletne strance bez pratnje.

migrantima, kao i tehničko osoblje (dva izvršioca). Održivost domskog smeštaja koji se pruža maloletnim migrantima bez pratnje zavisi od postupka licenciranja koji je započeo, kao i od donatorskih sredstava. Prema karakteru programa rada, smeštaj maloletnih migranata bez pratnje ne razlikuje se u velikoj meri od usluge domskog smeštaja koja se pruža ostaloj nezbrinutoj deci domaćim državljanima i obuhvata period do 26 godine života. Insistira se na inkluzivnim aktivnostima, pohađanju redovne školske nastave i sličnim delanjem.

U vaninstitucionalne aktere u obezbeđivanju prihvata maloletnih migranata bez pratnje spadaju Kuća spasa u Loznici i JRS integraciona kuća „Pedro Arrupe“ (u daljem tekstu Integraciona kuća). Smeštaj maloletnika vrši se na osnovu uputa nadležnih centara za socijalni rad⁵⁴. Kriterijumi za prijem su uglavnom bezbednosnog karaktera (žrtve trgovine ljudima, krijumčarena deca) i potreba za većom zaštitom, na primer, nizak kalendarski uzrast (do sada najmlađe dete imalo je devet godina). Maloletnici u ove jedinice uglavnom dolaze iz Centra za azil Krnjača i Miksališta. Prilikom premeštaja deteta u Kuću spasa u Loznici prenosi se i dokumentacija sa jednog CSR-a na drugi i ta procedura traje od 10 do 15 dana. Nakon prebacivanja predmeta, detetu se određuje staratelj iz CSR-a Loznica, što znači da je određeni broj dana maloletnik bez formalno određenog staratelja. Kuća spasa uvek obavesti CSR-a Loznica kada dete stigne, a deca uvek dolaze ili u pratnji staratelja ili u pratnji terenskog radnika. Nekada se javljaju problemi sa nabavkom sredstava za put, te se čeka po nekoliko dana da se ta sredstva obezbede, za šta se uglavnom snalaze, jer navedeno pitanje nije sistemski rešeno. Nakon što dete bude smešteno u Kuću spasa određuje se voditelj slučaja i postavlja se staratelj.

Kuća spasa jeste u vlasništvu Border free organizacije, koja se finansira uglavnom iz donacija koje stižu iz Švajcarske. Počela je sa radom u januaru 2019. godine, a prva deca primljena su u Kuću 17. februara. Namenjena je prvenstveno za smeštaj deseterice maloletnih dečaka bez pratnje, ali, u slučaju potrebe za urgentnim prijemom, mogli bi kratkoročno primiti i jednu devojčicu. Smeštaj je organizovan u dve sobe u prizemlju Kuće. Smeštajni kapacitet iznosi 10 mesta. Sa decom radi četiri vaspitača (profesori srpskog i engleskog jezika i defektolog), a u Kući je smešten i jedan stomatolog koji radi u pokretnoj stomatološkoj ambulanti, koja se trenutno nalazi u Centru za azil u Banji Koviljači. Tokom noći u Kući je obavezno prisutan jedan zaposleni, kao i noćni čuvar. Kuća ne raspolaže ni sa jednim prevodiocem, što stvara teškoće u radu, a jedinu mogućnost da se sa prevodiocem stupi u kontakt predstavlja telefon.

Integraciona kuća je otvorena maja 2017. godine na jednoj lokaciji u Beogradu, a na osnovu memoranduma o saradnji, zaključenog sa MINRZS-om, Gradskim CSR-om Beograd i Centrom za zaštitu i pomoć žrtvama trgovine ljudima. Navedeni memorandum postavlja okvire saradnje bez bližeg regulisanja načina sprovođenja same usluge i bez konstituisanja pravnih obaveza za strane potpisnice. Poput jedinice za smeštaj, funkcionisanje Integracione kuće se isključivo zasniva na donatorskim sredstvima. U kontekstu planiranja održivosti rada, u toku je proces licenciranja usluge smeštaja.

54 Centar za socijalni rad Palilula i CSR Savski venac.

Smeštajni kapaciteti iznose 17 mesta (među kojima se dva mesta obezbeđuju za urgentni prijem), s tim da ne postoje uslovi za prijem devojčica. Korisnici usluge smeštaja u proseku borave šest meseci. Usluga u Kući je programski koncipirana, a sa svakim detetom se radi individualno, što je primer dobre prakse. Za svako dete se pravi individualni plan usluga, u čijem sastavljanju, pored zaposlenog Kuće, učestvuju i dete i staratelj deteta. Revizija individualnog plana se radi na svakih šest meseci. Imajući u vidu da korisnici Kuće jesu i deca koja su duži period na smeštaju (npr. jedno dete je na smeštaju već dve i po godine), rađene su revizije individualnih planova usluga. U međuvremenu je jedno dete napunilo 18 godina, ali je procenjeno da treba da ostane u Kući, jer je na redovnom školovanju i u postupku je dobijanja azila. U pogledu dužine boravka, praksa je promenjena i u okviru radnih jedinica. U institucionalnom okviru sistema socijalne zaštite radne jedinice predstavljaju ustanove namenjene za obezbeđivanje kratkotrajnog smeštaja (od sedam dana do tri meseca), međutim, u praksi maloletni migranti borave i duže⁵⁵.

Na osnovu rečenog, može se zaključiti da i dalje ne postoje utvrđeni jasni kriterijumi po kojima nadležni centar za socijalni rad donosi odluku o tome da li će maloletno lice bez pratnje biti upućeno u centar za azil ili u ustanovu socijalne zaštite (i koju). Prema navodima zaposlenih u CSR-u Palilula, odluka zavisi od svakog pojedinačnog slučaja i zasniva se na proceni najboljeg interesa deteta, pri čemu se vodi računa o tome da najranjivije kategorije budu smeštene u okviru ustanova iz sistema socijalne zaštite. U Dom „Jovan Jovanović Zmaj“, prema navodima CSR-a, šalju se najmlađi maloletnici, međutim, prilikom posete toj ustanovi utvrđeno je da su tamo smeštene isključivo starija lica, koja su se najbolje adaptirala i na čijoj integraciji se dosta radi. Zanimljivo je da su vaninstitucionalni akteri iz ugla organa starateljstva viđeni kao ustanove za smeštaj naročito ranjivih maloletnika.

Ustanova hraniteljstva, kao još jedan alternativni oblik smeštaja, nije u dovoljnoj meri zaživela, te je još od 2016. godine zabeleženo svega nekoliko slučajeva smeštaja, uglavnom mlađe dece uzrasta do 12 godina. Utisak radnika CSR-a jeste da maloletnici uglavnom izbegavaju smeštaj u hraniteljskim porodicama i biraju da budu smešteni u grupu sa svojim sunarodnicima, najčešće u Centar za azil u Krnjači.⁵⁶

1.2. Registracija maloletnih migranata bez pratnje

Tokom posete CA-u Krnjača, gde je u trenutku posete bilo smešteno oko 350 maloletnika bez pratnje istaknuto je da oko polovina tih maloletnika nije registrovana, niti želi da se registruje⁵⁷. Usled toga im ne može biti postavljen staratelj, jer nije utvrđen njihov identitet na nacionalnom nivou, te se ne može ni doneti

55 U Radnoj jedinici u Zavodu u Nišu boravio je dečak iz Irana u periodu od devet/deset meseci. Izvor: Poseta Zavodu za vaspitanje omladine u Nišu; dok je slična praksa zabeležena i u Radnoj jedinici u Zavodu u Beogradu. Izvor: Poseta Zavodu za vaspitanje dece i omladine u Beogradu.

56 Podatak pribavljen prilikom posete CSR-u Palilula.

57 Poseta CA Krnjača, 21. juna 2019. godine.

rešenje o postavljanju staratelja. bez pratnje. Ranije se dešavalo da policajac koji vrši registraciju u CA-u Krnjača ustanovi da je neko već ranije bio registrovan i to kao punoletan. S obzirom na to da i registrovani i neregistrovani migranti imaju potpuno ista prava (čak svi dobijaju mesečne novčane kartice u visini od 3.000 dinara), oni koji nisu registrovani nemaju ni motivaciju da se registruju, odnosno nastavljaju da odbijaju registraciju.

Za razliku od CA-a Krnjača, u skladu sa prikupljenim podacima, maloletnici koji se nalaze na smeštaju u radnim jedinicama imaju potvrdu o izraženoj nameri, što je drugačija praksa u odnosu na ranije godine kada su maloletni migranti po izražavanju namere za azil upućivani u druge ustanove. U privatnim smeštajnim kapacitetima (Kuća spasa u Loznici i Jezuitska integraciona kuća), kao i državnim ustanovama za zaštitu dece i omladine svi maloletnici bez pratnje moraju da imaju potvrde o registraciji prilikom prijema. Događa se, međutim, i da im stignu deca koja prethodno nisu prošla registraciju, jer, kako navode, zbog zastarele tehničke opreme, često „padne sistem“, pa nije moguće izvršiti registraciju, odnosno registracija bude znatno otežana, jer mora satima da se čeka, a za sve to vreme staratelj mora da bude prisutan. Deca koja nisu registrovana naknadno se odvođe na registraciju. Maloletnik, nakon što podnese zahtev za azil, ima mogućnost da se prebaci iz ustanove socijalne zaštite u neki od centara za azil, međutim, u praksi to se retko dešava⁵⁸.

1.3. Procena godina starosti

Praksa je pokazala da ima slučajeva kada stranci neosnovano tvrde da su mlađi od 18 godina, kako bi zloupotrebili svoj položaj i ostvarili pristup sistemu zaštite maloletnika bez pratnje, ali su isto tako zabeleženi slučajevi u kojima deca tvrde da su punoletna, kako ne bi bila „zaustavljena“, odnosno kako bi mogla nesmetano da nastave put ka željenoj zemlji destinaciji.

Komitet za prava deteta u *Zaključnim razmatranjima na Drugi i treći periodični izveštaj o primeni Konvencije o pravima deteta u Republici Srbiji* navodi da odsustvo odgovarajućeg postupka identifikacije i nedovoljan broj prevodilaca na granici, povećava rizik da deca bez pratnje koja ulaze u zemlju ne budu identifikovana kao takva.⁵⁹ Komitet za prava deteta u Opštim komentarima broj 6 bliže uređuje pitanje kako bi trebalo da izgleda procedura utvrđivanja starosti. Navodi se naime da prilikom procene starosti treba uzeti u obzir fizičke odlike, ali i psihičku zrelost; da procena mora biti sprovedena na stručan, bezbedan način, vodeći računa o potrebama i polu deteta, izbegavajući svaki rizik od narušavanja njegovog/njenog fizičkog integriteta; poštujući ljudsko dostojanstvo. U slučaju nesigurnosti o tome da li je lice koje se identifikuje zaista dete, Komitet naglašava da je neophodno dozvoliti osnovanu sumnju u to da jeste dete i tretirati ga na taj način.

58 U momentu posete Domu „Zmaj“, na smeštaju u toj ustanovi, boravio je dečak kojem je usvojen zahtev za azil.

59 *Zaključna zapažanja Komiteta za prava deteta na Drugi i treći periodični izveštaj o primeni Konvencije o pravima deteta u Republici Srbiji*, preuzeto sa: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/SRB/CRC_C_SRB_CO_2-3_26579_E.pdf

U okviru prava Evropske unije, utvrđivanje uzrasta migranta jeste značajno prvenstveno zbog različitog tretmana maloletnika u brojnim segmentima prihvaća (stavljanje pod starateljsku zaštitu ukoliko je bez pratnje roditelja ili staratelja, obezbeđivanje posebnih uslova smeštaja, i drugo). Dodatno, i onda kada ne postoji sumnja u to da je reč o maloletniku, preciznije određenje godina starosti jeste veoma važno i zbog različitih procesnih prava koja maloletnici stiču tokom postupka azila i drugih postupaka koji se preduzimaju prema strancima kada napune određene godine (npr. uzrast deteta je relevantan za utvrđivanje da li mu se mogu uzeti otisci prstiju ili ne; da li je uzrasta u kojem može biti sponzor u proceduri spajanja porodice; da li može biti smešten u nespecijalizovanu ustanovu, odnosno u ustanovu u kojoj se smeštaju i odrasla lica i drugo⁶⁰).

Direktiva o postupku azila (čl. 25 st. 5) takođe sadrži odredbe kojima reguliše proceduru utvrđivanja starosti, i pored opšteg standarda zaštite (obaveze da postupak utvrđivanja starosti bude sproveden uz puno poštovanje dostojanstva i integriteta ličnosti deteta) predviđa mogućnost utvrđivanja starosti na osnovu medicinskog pregleda (pri čemu ti pregledi moraju biti najmanje invanzivni i neophodno je da ih sprovede kvalifikovano medicinsko osoblje).

U većini zemalja Evropske unije u kojima je uspostavljena procedura, utvrđivanje starosti se zasniva na sprovođenju medicinskih testova uz izuzetak nekoliko zemalja, poput Velike Britanije, gde se utvrđivanje starosti zasniva isključivo na intervjuu. Za sprovođenje medicinskih testova potrebna je ili saglasnost samog deteta, odnosno zakonskog zastupnika ili zakonskog zastupnika i maloletnika⁶¹.

U Srbiji se podatak o godinama starosti zasniva na izjavi osobe čiji se uzrast utvrđuje. Instrukcija MINRZS-a predviđa da lice koje je ušlo na teritoriju Republike Srbije dobija status maloletnog migranta/izbeglice bez pratnje na osnovu sopstvene izjave i izvršene opservacije terenskog socijalnog radnika. Prema informacijama prikupljenim na terenu, u dosadašnjoj praksi centara za socijalni rad nisu zabeležene aktivnosti procene starosti maloletnika, sa izuzetkom jednog slučaja CSR-a Palilula u kome je ukinuto starateljstvo ženskoj osobi, za koju je ginekolog, prilikom pregleda koji je vršen zbog određenih zdravstvenih problema, konstatovao da ima preko 30 godina⁶².

Važno je imati na umu da procena uzrasta predstavlja složen proces sa mogućim dugoročnim posledicama na osobu koja se podvrgava proceni, i iz tog razloga uspostavljanje procedure utvrđivanja uzrasta se mora zasnivati na načelima ljudskog dostojanstva i zaštite fizičkog i psihičkog integriteta. Dodatno, procena uzrasta treba da predstavlja izuzetak, odnosno trebalo bi da se sprovodi samo u slučajevima kada postoji osnovana sumnja u to da je reč o odrasloj osobi. Proces procene starosti se, takođe, mora sprovesti uz primenu holističkog i multidisciplinarnog pristupa koji bi pružili dovoljnu zaštitu prava osobe čiji se uzrast utvrđuje.

60 Age assessment and fingerprinting of children in asylum procedures, FRA,

61 *Ibid.* p.11.

62 Sastanak sa predstavnicima CSR-a Palilula.

1.4. Postavljanje staratelja maloletnicima bez pratnje roditelja ili staratelja

Važnost ustanove starateljstva i njenog dobrog funkcionisanja prepoznata je kao osnovna u zaštiti najboljeg interesa deteta. Istaknuto je već u Predlozima Evropske komisije za unapređenje sveobuhvatnog pristupa EU upravljanju migracijama iz 2017. godine: *staratelji moraju biti regrutovani u dovoljnom broju, da imenovani budu brže i bolje osposobljeni za ispunjavanje svojih zadataka. Pored toga, postoji hitna potreba za razvijanjem i razmenom dobre prakse i smernica među starateljima i organima starateljstva.*⁶³

Strani maloletni tražioci azila bez pratnje roditelja ili staratelja, usled naročito ranjivog položaja, uživaju posebnu pravnu zaštitu u okviru sistema socijalne zaštite na teritoriji Republike Srbije. Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti predviđeno je određivanje privremenog staratelja čim se utvrdi činjenica da se radi o maloletnom licu bez pratnje, a najkasnije pre podnošenja zahteva za azil.⁶⁴ Imenovanje privremenog staratelja obavlja nadležan organ starateljstva u okviru centra za socijalni rad prema mestu gde se maloletnik bez pratnje zatekne. Prilikom postavljanja privremenog staratelja, CSR, po pravilu, postupa u skladu sa članom 121 stavovima 1 i 2 Porodičnog zakona i donosi rešenje o neposrednom vršenju poslova staratelja, postavljajući neposredno zaposlenog stručnjaka koji u ime CSR-a obavlja poslove staratelja. Ranije su, međutim, zabeleženi i pojedini slučajevi da je za staratelja postavljan pedagog i psiholog škole u koju su deca išla⁶⁵.

U periodu nakon donošenja novog ZA, a pre stupanja na snagu tog zakona, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja donelo je revidiranu Instrukciju o načinu postupanja centra za socijalni rad – organa starateljstva u realizaciji smeštaja maloletnih migranata/izbeglica bez pratnje⁶⁶. Značaj tog dokumenta ogleda se u nameri da se uniformno reguliše postupanje aktera iz sistema socijalne zaštite (centara za socijalni rad, ustanova iz sistema socijalne zaštite za smeštaj dece bez roditeljske pratnje i terenskih socijalnih radnika angažovanih na poslovima pružanja pomoći i podrške maloletnim migrantima/izbeglicama bez pratnje) u prihvatu i zbrinjavanju maloletnih migranata bez pratnje i, na taj način, ujednači praksa postupanja. Potrebno je dodati da po prvi put takav dokument definiše obim informacija koje terenski socijalni radnik, privremeni staratelj, prevodilac, ali izuzetno i predstavnik KIRS-a i MUP, prikupljaju u zajedničkom razgovoru koji obavljaju sa maloletnikom.

Budući da je teritorijalni kriterijum od presudne važnosti za imenovanje staratelja do okončanja postupka azila maloletni tražilac azila može promeniti više staratelja. Navedena praksa sprečava maloletnike da izgrade odnos poverenja sa svo-

63 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, The protection of children in migration, Evropska Komisija, 2017, COM(2017) 211 final.

64 Član 12 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24/2018.

65 Izvor: CSR Palilula, 4. jun 2019. godine.

66 Broj 019-00-19/2018-05, u Beogradu 12. april 2018. godine.

jim starateljima, a može stvoriti uslove za sekundarnu traumatizaciju maloletnika. Izvesni naponi su učinjeni u smislu sistematskog praćenja maloletnih tražilaca azila bez pratnje tokom postupka azila, kao i u pogledu koordinacije privremenih staratelja o stanju maloletnika, razmene informacija i međusobnog izveštavanja između različitih zakonskih staratelja i praćenja slučaja. Uspostavljanje odnosa poverenja i praćenje slučaja od presudnog je značaja za postizanje cilja najboljeg interesa deteta. S tim u vezi, izuzetno je važno napomenuti uslugu „profesionalnog staratelja“ koju su 2016. godine pilotirali UNHCR i nevladina organizacija IDEAS⁶⁷, a koji se zasniva na principima aktivnije uloge privremenog staratelja i organa starateljstva u pogledu brige o pravima i interesima maloletnika bez pratnje. U praksi, ta usluga se pruža na području Beograda u okviru CSR-a Palilula. Za svakog maloletnika nadležni CSR otvara dosije koji sadrži početnu procenu, prijemni list, plan staranja i svu drugu potrebnu dokumentaciju koja se prikuplja i za domaće državljanke. U sastavljanju inicijalne procene potreba maloletnika pored voditelja slučaja učestvuju i pravnik CSR-a, kao i supervizor. Vodi se računa o kontinuiranom ažuriranju podataka i potreba (jednom nedeljno), na osnovu redovnih izveštaja privremenog staratelja. Privremeni staratelj je dužan da bude u stalnom kontaktu sa svojim štićenikom, makar i telefonom.

Opravdano je ukinuta praksa postavljanja staratelja iz grupe sa kojom maloletnik putuje, usled nemogućnosti utvrđivanja identiteta i mogućih zloupotreba, što predstavlja pozitivan primer promene dosadašnje prakse. Imenuju se „profesionalni staratelji“ koji u proseku imaju 30–40 štićenika. Trenutno je broj smanjen, budući da je ranije iznosio 50 štićenika. Zabrinjavajuća je činjenica objektivnih mogućnosti praćenja i pružanja podrške stranim maloletnicima bez pratnje od strane staratelja, uzimajući u obzir veliki broj štićenika. Prilikom imenovanja staratelja vodi se računa o zakonskim rokovima koji se poštuju. Privremeni staratelji podnose redovne i vanredne izveštaje voditeljima slučaja, i svaki dosije sadrži sledeću dokumentaciju: početnu procenu, prijemni list, plan staranja i svu drugu potrebnu dokumentaciju koja se prikuplja i za domaće državljanke. Primenom teritorijalnog principa u slučaju promene mesno nadležnog CSR-a menja se i staratelj deteta, a dosije se prebacuje na CSR koji uspostavlja nadležnost. Saradnja između različitih nadležnih centara za socijalni rad postoji.

U odnosu na prethodni period uloženi su dodatni naponi u obezbeđivanju dovoljnog broja dostupnih terenskih socijalnih radnika, kao i socijalnih radnika u okviru nadležnih centara za socijalni rad kroz različite fondove i aktivnosti na izgradnji kapaciteta, kako bi se ojačao sistem zaštite u njihovom odgovoru i zaštitili najboljeg interesa deteta.⁶⁸ Slika, međutim, nije u potpunosti jedinstvena na teritoriji cele zemlje. U odnosu na prethodne godine, tokom proteklog perioda, smanjen je broj terenskih socijalnih radnika u pojedinim gradovima i opštinama u kojima i dalje cirkuliše veliki broj migranata. Centri za socijalni rad Dimitrovgrad, Subotica

67 Izvor: Save the Children, *Institut starateljstva za decu bez pratnje ili odvojenu od roditelja/staratelja – Analiza stanja i preporuke za unapređenje*, N. Milutinović.

68 U centrima za socijalni rad Loznica, Vranje, Sjenica i Bujanovac angažovani su dodatni terenski radnici.

i Kanjiža nemaju nijednog posebno angažovanog terenskog socijalnog radnika zaduženog za pitanja zbrinjavanja maloletnika bez pratnje i pored činjenice da prilike na terenu ukazuju na njihovo prisustvo. Pod takvim okolnostima, situacija na terenu se vratila u okviru pre 2015. godine. Primera radi, u CSR-u Subotica, rad sa migrantima koordinira rukovodilac Službe za zaštitu dece, a ostali stručni radnici (ukupno ima 11 voditelja slučajeva, a od toga četiri trenutno ne rade, jer su na različitim vidovima odsustva sa rada, kao i dva supervizora) uključuju se po potrebi, odnosno niko se u CSR-u ne bavi isključivo migrantima. Prema navodima direktorke, ukazivali su nadležnom ministarstvu da im nedostaje ljudi za rad sa migrantskom populacijom, ali nisu dobili nikakvu vrstu podrške. Iako radnici CSR-a Subotica imaju pasivna dežurstva, takozvanu pripravnost, često nisu u mogućnosti da se odazovu pozivu i da izađu na teren nakon radnog vremena, već samo daju savet lokalnoj Organizaciji civilnog društva, koja radi na terenu sa migrantima, da se dete „uputi“ (samo da ode, bez obzira na to da li ima novca ili ne) do Miksališta u Beogradu gde će dalje, prvenstveno radnici KIRS-a i lokalni terenski socijalni radnici, odrediti šta dalje sa tim detetom. Mogućnosti za organizovani transport ili kupovinu karata za autobus nema. Za razliku od navedenih centara za socijalni rad, u CSR-u Šid, terenski socijalni radnicu su nastavili sa radom kao i tokom ranijih godina.

Veliku prepreku u radu sa stranim maloletnicima bez pratnje roditelja ili staratelja, osim malog broja staratelja, predstavlja nedostatak dostupnih prevodilaca, kao i prevoznih sredstava i/ili finansijskih sredstava za održavanje već postojećih. U pogledu dostupnih prevodilaca centri za socijalni rad koriste prevodioce koji su angažovani u organizacijama civilnog društva, ali takav model ne omogućava sistemsko i sveobuhvatno rešavanje navedenih problema.

1.5. Pristup pravu na obrazovanje

Proces uključivanja dece, uključujući i maloletnike bez pratnje, u obrazovni sistem Republike Srbije započet je 2016. godine, dok je nadležno ministarstvo tokom 2017. godine usvojilo Stručno uputstvo za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja⁶⁹ koje garantuje pristup određenim segmentima obrazovnog sistema Republike Srbije svakom detetu, bez obzira na njegov migratorni status. Ograničen domet prava na obrazovanje u kontekstu migranata ogleda se prvenstveno u činjenici da u odnosu na okvir obrazovnog sistema Republike Srbije (a koje obuhvata predškolsko vaspitanje i obrazovanje, osnovno i srednje obrazovanje i vaspitanje i obrazovanje odraslih) migranti trenutno imaju pristup osnovnom obrazovanju i vaspitanju, a od 2018. godine i pripremnom predškolskom programu.

69 Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Stručno uputstvo za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja, 5. maj 2017. godine, preuzeto sa <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2017/06/STRUCNO-UPUTSTVO.pdf> (pristupljeno: 17. avgusta 2019. godine).

Osnovno vaspitanje i obrazovanje migranata, po pravilu, organizovano je u osnovnim školama u okviru mesne zajednice na čijem području se nalaze prihvatni centri i centri za azil. Izuzetno, na teritoriji grada Niša školska nastava za decu uzrasta ispod i preko 14 godina starosti organizuje se u Narodnom univerzitetu „Pavle Stojković“ zbog obojbnog stava lokalnih škola⁷⁰. Isto tako, na teritoriji grada Beograda, deca koja nisu završila osnovnu školu, a koja su prerasla osnovnoškolski uzrast upisuju se u Školu za obrazovanje odraslih „Branko Pešić“. Jedino deca smeštena u PC-u Subotica nisu uključena u lokalne škole, već tokom školske godine dolaze profesori i drže im časove (bojenje, mađarski, nemački, matematika)⁷¹. Razlog za to jeste specifičnost populacije u ovom PC-u, imajući u vidu da se tu smeštaju migranti koji su na redu da pređu „legalno“ za Mađarsku po redosledu na kome se nalaze na „listi za Mađarsku“, te u ovom PC-u ostaju relativno kratko.

Nastavni program po kome deca migranti pohađaju nastavu u osnovnim školama razlikuje se od redovnog nastavnog programa u smislu obima časova koji pohađaju. U praksi, đaci su uglavnom pohađali tri regularna časa, i to najčešće veštine (muzičko, likovno, i fizičko vaspitanje), srpski jezik, matematiku, informatiku, a ređe časove biologije, fizike, geografije, a nakon toga bi imali zasebni čas srpskog jezika⁷².

S druge strane, pristup srednjem i visokom obrazovanju u velikoj meri zavisi od postupka nostrifikacije diploma, odnosno mogućnosti migranata da obezbede dokumentaciju potrebnu za priznavanje prethodno stečenog osnovnog i/ili srednjeg obrazovanja, kao i spremnosti stručnih škola različitog profila da prihvate preferencijalne uslove prilikom upisa dece migranata/tražilaca azila i izbeglica. U dosadašnjoj praksi, deca srednjoškolskog uzrasta koja su izrazila želju da pohađaju školsku nastavu, uglavnom su bila uključena u određene stručne škole⁷³, a koje ne moraju nužno da predstavljaju njihove prve željene opcije. U toku školske 2018/2019. godine, kao rezultat zajedničkog zalaganja Ministarstva prosvete i KIRS-a zabeleženi su i prvi slučajevi upisa dece migranata koja su završila osmi razred u osnovnoj školi na teritoriji Republike Srbije u neku od srednjih stručnih škola.

Uključivanje u obrazovni sistem se prvenstveno zasniva na volontarističkom osnovu, s tim da je, u određenim objektima za smeštaj maloletnika, pravo boravka uslovljeno redovnim pohađanjem nastave. S tim u vezi, deca smeštena u Jedinici za smeštaj maloletnih migranata u okviru Doma „Jovan Jovanović Zmaj“ imaju pravo da tamo borave kao i deca domaći državljani, do 26. godine ukoliko redovno odlaze na nastavu i polažu testove⁷⁴. Slično i Integraciona kuća u okviru programa rada koji je koncipiran na inkluziji i pristupu pravima, predviđa obavezu za decu na boravku da se nakon mesec dana uključe u redovnu školsku nastavu.

70 Razgovor sa predstavnicima Zavoda za vaspitanje omladine u Nišu.

71 Poseta PC-u Subotica, 29. jul 2019. godine.

72 Više: Grupa 484, Obrazovanje dece migranata u Srbiji (osnovnoškolsko obrazovanje), decembar 2018.

73 Na primer, deca smeštena u Domu „Jovan Jovanović Zmaj“ pohađala su frizersku i art-školu, deca iz CA-a Krnjača poljoprivrednu školu, CA-a Sjenica tehničku školu, zatim iz CA.a u Banji Koviljači hemijsko-tehničku školu, deca iz PC-a Pirot mlekarsku školu, i tako dalje.

74 Poseta Domu „Jovan Jovanović Zmaj“, 27. maj 2019. godine.

Sistem direktne podrške deci migrantima u pristupu školama organizovan je u koordinaciji Ministarstva prosvete, lokalnih škola i KIRS-a, i u velikoj meri se oslanja na podršku međunarodnih i nacionalnih organizacija civilnog društva. Drugim rečima, prevoz od/do škole, podrška praćenju nastave u svojstvu angažovanja kulturnih medijatora prevodilaca, obezbeđivanje školskog pribora zavisi od ograničenih donatorskih sredstava i projektnih aktivnosti organizacija.

I pored toga što organizacije civilnog društva u većini opština u kojima borave migranti organizuju sporadične ili redovne inkluzivne aktivnosti za decu migrante i lokalnu decu, prilike na terenu pokazale su da postoji potreba za pojačanim radom na razvoju interkulturalnog dijaloga između migranata i lokalne populacije.

2. PRIKAZ POLOŽAJA DEVOJAKA I ŽENA U TRANZITU KROZ SRBIJU

Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici je prva konvencija koja svojim odredbama propisuje obaveze države u sprovođenju mera iz oblasti azila i migracija i naglašava obavezu država da preduzmu neophodne zakonodavne ili druge mere i obezbede da rodno zasnovano nasilje prema ženama može biti prepoznato kao oblik proganjanja, u okviru značenja člana 1, A (2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine. Tvorci Konvencije se nisu zaustavili samo na definisanju posebnog oblika proganjanja izbeglica, već su propisali i procesne standarde kojima se zahteva usvajanje rodno osetljivih procedura prijema i usluga podrške za lica koja traže azil, kao i rodno osetljivih uputstava i procedura za azil, mogućnost dodele nezavisnog boravišnog statusa migrantkinjama koje su žrtve rodno zasnovanog nasilja, kao i obavezu poštovanja principa *non refoulement* u tim slučajevima.

Međunarodne organizacije naglašavaju u svojim izveštajima da su, i pored postojanja rodno senzitivnih odredaba zakona i politika postupanja, mnoge žene i devojčice u migrantskoj populaciji i dalje izložene teškim oblicima nasilja, što ukazuje na sistemske slabosti politika azila i migracija širom Evrope⁷⁵. Zastupljen je stav da se žene i devojčice u migrantskoj populaciji nalaze u riziku od seksualnog i rodno zasnovanog nasilja tokom migracionog procesa⁷⁶: izložene su nasilju ili zlostavljanju od strane krijumčara, drugih tražilaca azila ili migranata, ali ponekad i državnih službenika u zemljama prihvata. Dodatno se naglašava da u zemljama Evropske unije sistem prihvata tražilaca azila i postupak azila još uvek ne prepoznaju u dovoljnoj meri specifične oblike rodno zasnovanog nasilja kojem su izložene žene i devojčice u migrantskoj populaciji kao oblike progona⁷⁷.

75 Savet Evrope, *Zaštita prava žena i devojčica migrantkinja, izbeglica i tražilaca azila*, 2018.

76 UNHCR, Press Release, Report warns refugee women on the move in Europe are at risk of sexual and gender-based violence, 20 January 2016.

77 European Parliament, Report on the situation of women refugees and asylum seekers in the EU (2015/2325(INI)).

Pored rizika od rodno zasnovanog nasilja, specifičnost ranjivog položaja žena i devojčica ogleda se i u njihovom kulturološkom, socijalno-ekonomskom položaju kao i u pravnom statusu (u smislu njihove vezanosti za suprugu). S tim u vezi, vrlo često su neophodni dodatni napor i specifične mere usmerene na jačanje položaja žena i devojaka, kako bi se osigurao ravnopravan položaj sa muškarcima i dečacima u okviru sistema pomoći i podrške.⁷⁸

Da bi se razumeo položaj devojaka i žena iz migrantske populacije i njihov pristup pravima u Srbiji, neophodno je razumeti rodne norme tradicionalnih, patrijarhalnih zajednica iz kojih potiču (npr. Avganstan, Pakistan, Irak, Iran), kao i rodne uloge koje su im dodeljene, a koje ih i u Evropi ograničavaju na mnogo načina. U migrantskoj zajednici koja prolazi kroz Srbiju postoji brojčana dominacija muškaraca. Žene se na putu i tokom smeštaja najčešće nalaze u muškom okruženju, sa svim poteškoćama koje im to stvara. Postupanja nadležnih organa, takođe, nisu u potpunosti prilagođena ženama – u policiji i u centrima za smeštaj žene se susreću sa muškarcima koji ih registruju, organizuju usluge u centrima, poslužuju im hranu, pružaju zdravstvene usluge, a za migrantkinje te okolnosti stvaraju dodatni pritisak i stres.

Pre svega, odluku da se krene na put u Zapadnu Evropu najčešće donose muški članovi porodice, sa čim su žene, zbog teških uslova života, uglavnom saglasne. Mnoge žene su bile svedoci ratnih sukoba i brutalnog nasilja, pa i ubistava članova svojih porodica. Sve su to bili razlozi da se odluče na odlazak u neizvesnost, sa nejasnom, ali snažnom nadom da ih u Evropi čeka bolji život.

Traume sa kojima te žene dolaze u Srbiju nisu, međutim, samo u vezi sa nasiljem, ratnim sukobima i siromaštvom u zemlji porekla, već i sa rodnom ulogom i specifičnim položajem žene u tradicionalnim zajednicama, zbog čega su one višestruko viktimizovane. U zemlji porekla većini tih žena bilo je zabranjeno da se školuju, ili je njihovo obrazovanje vrlo rano prekinuto, kako bi mogle da se spremaju za udaju i brigu o deci i domaćinstvu. Sloboda kretanja im je bila ograničena na kuću i zatvorene prostore, kako bi se sačuvala od muških pogleda i drugih „opasnosti“. Od malena su vaspitavane da slušaju muškarce i prihvataju to da oni donose odluke, a da se njihovo mišljenje i glas nikada ne čuju. Većina je udata veoma rano, pre dvadesete godine života, i to tako što je njihova porodica ugovorila brak sa nekim muškarcem koga nisu ni poznavale. Zbog rane udaje veoma mlade su postale majke, rodile nekoliko dece, a sva briga o domaćinstvu i deci bila je na njima. Norme njihove zajednice nameću tim ženama i način oblačenja, koji podrazumeva pokrivanje tela i kose kada izlaze iz kuće. U braku, mnoge žene trpe nasilje u raznim oblicima, ali njihova zajednica odobrava takvo ponašanje muškarca. S druge strane, te žene egzistencijalno u velikoj meri ili potpuno zavise od muškarca za kog su udate, ili drugog muškarca koji se za njih brine. Sve su to razlozi zbog kojih je malo verovatno da će te žene prijaviti nasilje u porodici, koliko god da ga trpe i pate zbog toga – za njih je mnogo neizvesnija i strašnija mogućnost da, još uvek na putu prema Evropi, izgube „zaštitu“ muža i budu odbačene u zajednici.

78 UNHCR, Executive Committee 56th session, Conclusions No. 105 (LVII).

Izjave migrantkinja

„Imala sam težak život u Avganistanu. Uspela sam da završim samo četiri razreda osnovne škole, posle čega mi je otac, pod pretnjom talibana, zabranio dalje školovanje.“ – F., Avganistan

„Živela sam u području koje je kontrolisao ISIS i život je bio nepodnošljiv. Škole su bile zatvorene, niko nije mogao da se slobodno kreće, a ženama je bilo strogo zabranjeno da izlaze same na ulicu.“ – L., Sirija

„Moj stric je oženio ženu koja je zbog njega ostavila muža i ćerku. Muž je nakon toga iskoristio pravo koje ima, pa je tražio neku vrstu „razmene“ i nadoknade. Moja porodica je bila dužna da mu obezbedi drugu ženu i ta žena sam bila ja. Udali su me i bila sam u braku pet godina, kad je muž saopštio da želi razvod, jer je od početka imao nameru da me ostavi kao razvedenu ženu. Nakon razvoda, porodica me je veoma loše tretirala – omalovažavali su me, odbacivali, vređali i konstantno govorili da ih je sramota zbog mene.“ – S., Avganistan

„Muževi u Avganistanu se ne bave mnogo manjom decom, jer je to ženski posao, ali mi pomažu druge žene u porodici, moja majka, suprugova majka. U avganistanskoj kulturi je važnije kada žena rodi sina, muževi mnogo više vole sinove nego ćerke. Meni nije bitno koje je dete pola, jedino da bude živo i zdravo.“ – R., Avganistan

„Živela sam sa roditeljima do sedamnaeste godine, kada sam se udala. Rodila sam petoro dece i sa mužem sam se slagala sve dok on nije upoznao drugu ženu posle šest godina braka i oženio se sa njom. Nakon toga, muž me je držao kao robinju. Kovala sam, prala i čistila i bila ponižena mnogo puta. Deca su mi krenula u školu, ali zbog opasnosti nisu nastavila školovanje. Ja sam od njih naučila da pišem i da čitam.“ – A., Avganistan

Putovanje je često višemesečni poduhvat, sa kraćim ili dužim boravkom u nekoj zemalji i rizičnim, ilegalnim prelascima granica. Na tom putu, devojke i žene su izložene brojnim opasnostima i naporima, fizičkim i psihičkim. Sva briga o deci je najčešće na njima, pa ih to dodatno brine i iscrpljuje, uz veliki osećaj krivice što deci ne mogu da osiguraju hranu i bezbednost. Većina je doživela traumatična iskustva tokom putovanja, iskusila razne opasnosti i doživela nasilje. Zbog navedenog, jedan deo majki je privremeno izgubio sposobnost da se brine o svojoj deci, postale su „udaljene“ i ne reaguju na dečije potrebe, i to je očekivana posledica stresa i opterećenosti brigom o deci na opasnom i napornom putu koji su prešli.

Izjave migrantkinja

„Nakon što su mi talibani ubili muža, tražili su da im prodam kćerku. Taj momenat je bio odlučujući da krenem na put. Deca su plakala nakon gubitka oca. Najteže mi je da sada brinem sama za decu.“ – A., Avganistan

„Ne plašim se ni policije, ni batina, ni smrti, samo da mi decu ne diraju!“ – S., Sirija

„U Iranu sam gledala kako granična policija tuče mog muža, dok su mene gurali da se vratim nazad u Pakistan. Na granici sa Bugarskom, policija nas je šest puta vraćala nazad. Iako sam bila trudna, policajci su me pretresali i dodirivali, ne poštujući me kao ženu. Čak ni molba mog muža da imaju razumevanja prema mom stanju i našoj kulturi nije pomogla, policajci su 'odgovorili' šamarom, a meni oduzeli sve vredno što sam imala kod sebe, pa sam u Srbiju ušla bez ičega. Posle takvih iskustava osećala sam se kao da više nisam ljudsko biće.“ – F., Avganistan

„Mnogo smo pešačili po planinama i šumama. Ja sam u osmom mesecu trudnoće i bilo mi je izuzetno naporno, nisam mogla da hodam tako mnogo i dugo, morali smo češće da pravimo pauze, a svi su me požurivali da krenemo dalje, da ih policija ne bi uhvatila. Bila sam na izmaku snage. Često sam išla oslanjajući se na roditelje i muža. Jednom sam pala i legla na zemlju, nisam mogla više, ali su me ipak naterali da idem dalje. Ovde u Srbiji mi je doktor rekao da mi stomak nisko stoji i da je to zbog mnogo pešačenja. Noge su mi i sada otečene, bole, pune su ujeda koji ne zarastaju. Bilo mi je žao i sina, bio je sav izujedan od komaraca, umoran, često nisam imala da mu dam normalnu hranu, već samo vodu. Dobro da je mali, pa ne zna šta se događa oko njega. On je sada dobro, ali je često bolešljiv, ima temperaturu, i plašim se da je to zbog puta.“ – R., Avganistan

„Odlazak od kuće mi je veoma teško pao. Ali sam htela da obezbedim bolje uslove za obrazovanje i budućnost svojoj deci. U Avganistanu jednostavno nikada ne možeš biti siguran – uvek se događaju neke borbe, napadi, talibani. Milion puta sam se osećala veoma besno i bespomoćno.“ – H., Avganistan

2.1. Prihvat žena migrantkinja

Direktiva o uslovima prijehata među minimalnim standardima prijehata tražilaca azila sadrži određene odredbe koje su direktno u vezi sa prijehatom žena: propisuje obavezu za nadležne organe da prilikom organizacije smeštaja vode računa o polu i uzrastu tražilaca azila (čl. 18 st. 3), kao i da preuzmu potrebne mere za sprečavanje napada i nasilja po osnovu pola, uključujući i seksualno zlostavljanje i uznemiravanje u prostorijama i centrima za smeštaj (čl. 18 st. 4). Dodatno, u slučaju pritvora naglašava se da je važno voditi računa o tome da žene budu smeštene izdvojeno od muškaraca, osim ukoliko nije reč o članovima porodice i ukoliko se svi ostali članovi porodice sa tim slože (čl. 11 st. 5). U okviru člana 29 predviđena je i obaveza da „organi i organizacije koji učestvuju u implementaciji odredaba ove direktive dobiju neophodnu obuku o potrebama i muških i ženskih podnosilaca zahteva“.

U kontekstu Republike Srbije, poslednjih nekoliko godina pažnja međunarodnih i nacionalnih organizacija civilnog društva ali i državnih organa sve više se usmerava na pitanje položaja žena i devojčica među migrantskom populacijom i prevenciju rodno zasnovanog nasilja. S tim u vezi, 2015. godine UNFPA Srbija je definisala Minimalne standarde za prevenciju i odgovor na rodno zasnovano nasilje u vanrednim situacijama, a od 2016. godine započela konsultativni proces izrade SOP-a za prevenciju rodno zasnovanog nasilja. Dokument je namenjen ustanovama i

organizacijama koje su operativne duž rute kretanja migranata, kao i onima koji organizuju zbrinjavanje migranata u Srbiji. U toku je proces revidiranja poslednje verzije dokumenta.

Posmatrajući iz ugla njihovih potreba, sistem prihvata žena još uvek je primarno fokusiran na zadovoljenje osnovnih humanitarnih potreba – hranu, smeštaj, higijenske uslove. Prema mišljenju određenih OCD-a još uvek se nedovoljno vremena i pažnje posvećuje njihovim specifičnim potrebama, bilo zbog nepostojanja dovoljno raznovrsnih programa namenjenih ženama, bilo zbog njihove nezainteresovanosti ili nemogućnosti da u tim programima učestvuju⁷⁹.

Uslovi smeštaja su zadovoljavajući, jer se sada porodicama omogućava da imaju svoje zasebne sobe. U nekim centrima svaka soba ima kupatilo, dok u nekim centrima postoje odvojeni sanitarni čvorovi za muškarce i žene. Prema mesečnim izveštajima UNHCR-a⁸⁰, u svim prihvatnim centrima i centrima za azil uspostavljeni su posebni protokoli za osobe koje su preživele rodno zasnovano nasilje kao i sistem upućivanja posebno ranjivih kategorija u širem smislu. Dodatno, u svim centrima postoje posebne usluge za osobe koje su preživele rodno zasnovano nasilje.

Život u centru je organizovan u skladu sa Pravilnikom o kućnom redu u centru za azil i drugom objektu za smeštaj tražilaca azila⁸¹ i obuhvata sprovođenje različitih aktivnosti socijalnog i okupacionog karaktera za migrante od strane organizacija civilnog društva. Prema izjavama korisnica ponekad stiču utisak da su svakodnevne aktivnosti organizovane uz delimično prilagođavanje potrebama migrantske populacije. U stranoj zemlji čija je kultura drugačija, čiji jezik ne razumeju, daleko od porodice i društvene mreže kojoj su pripadale, te žene su primorane da se prilagode novim uslovima. Istovremeno, centar je migrantska zajednica u malom, u kojoj se ne gleda sa odobravanjem na ženu koja krši bilo koju od brojnih tradicionalnih zabrana i normi. U centrima gde dominiraju muškarci, žene lako postaju meta neželjenih pogleda, komentara, ogovaranja, a ponekad mogu biti izložene riziku seksualnog uznemiravanja.

Usluge zdravstvene zaštite su obezbeđene svim migrantima, ali postoje kulturološke razlike zbog kojih te usluge, iako formalno dostupne, devojke i žene nerado ili nikako ne koriste. Na prvom mestu to je posledica vaspitanja u kojem se žensko telo krije od pogleda i u kojem je sramota pričati o problemima, naročito onim u vezi sa reproduktivnim zdravljem. Pomisao na lekarski pregled, naročito ako je lekar muškarac, veoma je odbojan za migrantkinje. Jezička barijera je dodatna prepreka, jer u razgovor o intimnim temama uključuje još jednu osobu – prevodioca, koji je često muškarac.

Među migrantkinjama vlada manjak znanja o seksualnom i reproduktivnom zdravlju, jer je to velika tabu tema u njihovoj kulturi, o kojoj čak i žene međusobno oklevaju da razgovaraju. S druge strane, mnoge migrantkinje ostaju trudne bez sopstvene želje i odluke da imaju decu u uslovima kolektivnog smeštaja i neizvesnosti. Neke vest o tome da su trudne dočekuju sa velikim uzbuđenjem, a neke

79 NSHC.

80 Izvor: UNHCR, *Profili centara – R. Srbija*, oktobar 2019. godine.

81 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 96/2018.

žene postaju očajne od brige kako će izneti trudnoću i brinuti o još jednom detetu u situaciji kada nemaju svoj dom.

Mentalno zdravlje migrantkinja je ugroženo samom situacijom izbeglištva i tere-
tom rodne uloge u tradicionalnoj patrijarhalnoj zajednici koja im je dodeljena od
rođenja. Pokazalo se da različite okupacione i rekreativne aktivnosti, organizova-
ne posebno za žene u centrima, imaju pozitivan efekat na mentalno zdravlje. Po-
red mogućnosti da nečim ispune vreme, žene se na takvim mestima upoznaju i
druže, stvarajući neku vrstu zajednice kojoj pripadaju i na koju mogu da se, makar
privremeno, oslone.

Izjave migrantkinja

„Ovde osećam da nemam život i sudbinu. Želim da imam jasno odredište i sudbinu, da osećam da je to moj život i da je moj život u toj državi.“ – L., Iran

„U kampu boravim oko devet meseci, sa mužem i decom. Nakon dolaska u kamp bilo mi je jako loše. Nisam danima izlazila iz sobe, samo sam sedela i plakala, bila sam vrlo neraspoložena. Nakon toga mi je muž rekao da postoji krojačka radionica i mesto gde se okupljaju žene. Počela sam da odlazim tamo svaki dan. Naučila sam da šijem ovde, ponovo sam počela da se smejem. U Iranu sam bila samo domaćica, a sad mogu i da se bavim ovim poslom – šijem majice, posteljину, i vrlo često prepravim neke stvari za sebe. Ovo je na mene delovalo kao lek.“ – S., Iran

„Ovde (u krojačku radionicu) dolazim svaki dan. Zaista me sve ovo opušta, vreme prolazi mnogo brže nego kad smo u sobama. Ovde ima mnogo smeha, razgovora i što je najvažnije upoznala sam sve devojke koje su u kampu.“ – K., Iran

2.2. Rodno zasnovano nasilje

Prema izveštaju *Nasilje nad ženama i devojkaма u izbegličkoj i migrantskoj populaciji u Srbiji*⁸², rodno zasnovano nasilje uključuje lakše i teže telesne povrede, porodično nasilje, prisilne i maloletničke brakove, prisilnu prostituciju, silovanje, pedofiliju i trgovinu ljudima. Nasilje se dešavalo u zemljama porekla, tokom puta, ali i tokom boravka u Srbiji u prihvatnim/azilnim centrima i izvan njih. Nasilnici su u većini slučajeva bili bračni partner, članovi porodice, drugi migranti, krijumčari i trgovci ljudima, čak i predstavnici pomagačkih profesija⁸³.

Rodno zasnovano nasilje postoji i skoro da je deo svakodnevnog života u porodicama migrantkinja i tokom njihovog boravka u Srbiji. Istovremeno, veoma se retko prijavljuje i registruje. Razlozi za to su višestruki, a počinju u samoj zajednici u kojoj su i nasilnik i žrtva odrasli, a u kojoj je nasilje nad ženama dozvoljeno i uobičajeno. Postoji „pravo“ muža da kazni ženu ukoliko oceni da je ona to nečim zaslužila i sklonost zajednice da takvo ponašanje opravda. Nasilje predstavlja znak da je žena nešto skrivila, tako da postoji i sramota da se takve stvari priznaju dru-

82 NVO Atina, dostupno na: <https://rm.coe.int/report-for-grevio-ngo-atina-30-9-2018-/16808e2f8c>

83 *Ibid.* str. 8.

gima. Osećaj sramote praćen je i strahom od osude, odbacivanja i novog nasilja. Žena se retko može osloniti na podršku zajednice, ali nema ni podršku sopstvene porodice u takvim situacijama. Zato se žene odlučuju da nasilje trpe i čekaju neko bolje vreme i okolnosti da se bave tim problemom.

Drugi važan razlog za slabo prijavljivanje nasilja, čak i kada je ono evidentno, jeste specifičan, težak položaj žene na migrantskom putu. Žene ne žele da prijave nasilje, jer se boje da će im to dodatno otežati boravak u Srbiji, da će doživeti neprijatnosti od institucija, da će ostati same sa decom i biti odvojene od muža od kog zavise i da neće moći same da nastave put. Procenjuju da im je sigurnije da ostanu sa mužem nasilnikom koga poznaju, sa kojim znaju kuda idu, nego da u nepoznatoj, stranoj i toliko drugačijoj zemlji, kao što je Srbija, traže zaštitu.

Dodatni problem je nedovoljno efikasna primena mehanizama za prevenciju i zaštitu osoba koje su preživele nasilje. Prema međunarodnim standardima, u sistem podrške trebalo bi da budu uključeni svi sistemi– policija, psihološka pomoć, centar za socijalni rad i medicinsko osoblje. Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije ima osoblje koje je obučeno i specifično senzitivisano za takve slučajeve, ali se dešavalo da nemaju sve policijske stanice obučene ljude, već se angažuju policajci koji nisu prošli specifične obuke. Dešava se, takođe, i da akteri na terenu ne prepoznaju nasilje na vreme i ne reaguju preventivno, već prijava stigne kada je osoba već doživela nasilje. Uobičajena podrška ženi žrtvi nasilja jeste zdravstveno zbrinjavanje i smeštanje u sigurnu kuću ili odvajanje u neki drugi centar. U praksi su se, međutim, dešavali i slučajevi kada su nadležni organi razdvojili žene od nasilnih muževa, a žene su im se kasnije vratile.

3. POLOŽAJ MIGRANATA ŽRTAVA TRGOVINE LJUDIMA U SRBIJI

U okviru Globalnog izveštaja o trgovini ljudima, UNODC ističe da su migranti izloženi riziku da postanu meta trgovaca ljudima kao i da postoje sličnosti između prekograničnih tokova trgovine ljudima sa regularnim migracijskim tokovima⁸⁴. U svojim redovnim godišnjim izveštajima, GRETA isto tako skreće pažnju na specifičnosti položaja osoba u migracijama u smislu njihove izloženosti riziku od trgovine ljudima. S tim u vezi u izveštaju iz 2015. godine naglašava se da se migranti često suočavaju sa preprekama u pristupu pravima, što ih čini lakim plenom trgovaca ljudima i eksploatatora u zemljama tranzita i zemlji prihvata. Dodatno se skreće pažnja na to da su maloletna nepraćena i razdvojena deca naročito ranjiva i podložna da budu uhvaćena u lanac trgovine ljudima, kao i da povećan broj žena i devojčica među migrantima i tražiocima azila povećava rizik od trgovine ljudima u svrhu seksualne eksploatacije.⁸⁵ U okvirima dužeg zadržavanja u zemljama prihvata, ističe se da se radnici migranti nalaze u naročitom riziku od radne eksploatacije⁸⁶. Konstatujući slučajeve kolektivnog proterivanja migranata u graničnom

84 UNODC, The 2016 Global Report on Trafficking in Persons, p. 9 i 10.

85 GRETA 5th Report, covering the period 1 October 2014 to 31 December 2015.

86 GRETA 7th Report. covering the period from 1 January to 31 December 2017.

pojasu iz Mađarske u Srbiju, GRETA je „naglasila da kolektivno proterivanje može ometati otkrivanje žrtava trgovine ljudima“ i da predstavlja kršenje obaveza Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, uključujući pozitivnu obavezu identifikacije i daljeg upućivanja žrtava trgovine ljudima, kao i obavezu sprovođenja procene rizika od poštovanja principa zabrane vraćanja pre samog udaljenja sa teritorije.⁸⁷

Izbeglice i migranti koji stižu ili već jesu u Srbiji, izuzetno su podložni krijumčarskim krugovima i rizicima koji su u vezi sa tim, uključujući fizičko nasilje, trgovinu ljudima i eksploataciju.⁸⁸

Istraživanje položaja žrtava trgovine ljudima u migrantskoj populaciji, identifikovanih u Srbiji, znatno je otežano zbog nekoliko ključnih izazova koji se tiču šire problematike podrške žrtvama trgovine ljudima, bez obzira na to čiji su državljani/ke.

3.1. Izazovi u identifikaciji

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima vrši konačnu identifikaciju žrtava na osnovu preliminarne identifikacije i prijave na sumnju, koju može podneti bilo koji akter. Centar, međutim, još nije izradio sopstveni set indikatora, već konačnu identifikaciju žrtava sprovodi na osnovu Indikatora trgovine ljudima Kancelarije UN-a za pitanja droge i kriminala, kao i Indikatora trgovine ljudima Međunarodne organizacije rada⁸⁹. Akcioni plan Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava za period 2019–2020. predviđa izradu specifičnih pokazatelja za formalnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima – indikatora za potrebe Centra, u okviru projekta koji finansira Misija OEBS-a u Srbiji⁹⁰. Jedna od preporuka EU *Twinning* projekta „Podrška jačanju borbe protiv trgovine ljudima“ iz programa IPA 2014⁹¹ jeste ta da izradi tih indikatora treba dati prioritet. Akcionim planom takođe je za 2019. predviđena izrada pokazatelja za preliminarnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima među migrantskom i izbegličkom populacijom, u okviru projekta Švajcarskog državnog sekretarijata za migracije „Podrška upravljanju migracijama u Srbiji 2016–2019“.⁹²

Za sada postoje indikatori za preliminarnu identifikaciju žrtava za zaposlene u sistemu socijalne zaštite, policijske službenike i zaposlene u prosveti⁹³, ali su jedino indikatori namenjeni zaposlenima u sistemu socijalne zaštite formalizovani, to jest njihova upotreba je postala obavezujuća na osnovu stručnog uput-

87 GRETA 8th Report. covering the period from 1 January to 31 December 2018.

88 UNHCR, Regionalni plan za reagovanje na izbegličku i migrantsku krizu za Evropu, januar-decembar 2017. godine, dostupan na ovom linku.

89 Izvor: Upitnik koji je Centar dostavio organizaciji ASTRA, maj 2019.

90 Mera 4.2, aktivnost 4.2.1. AP 2019–2020.

91 Support to strengthening fight against trafficking in Human Beings, Twinning Ref: SR 14 JH 01 18, http://www.cfcu.gov.rs/dokumenti/sr/456_478845_suport-to-strengthening-fight-against-trafficking-in-human-beings-twinning-fiche.pdf

92 Mera 4.2, aktivnost 4.2.2. AP 2019–2020.

93 Razvijeni u projektnim aktivnostima.

stva koje je ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja izdao u julu 2017. godine.

Potrebno je napomenuti, kao određene pozitivne pomake, usvajanje SOP-a za postupanje sa žrtvama trgovine ljudima. Procedure⁹⁴ su usvojene januara meseca 2019. godine i sadrže pregled aktivnosti koje se tiču identifikacije, upućivanja, podrške i zaštite žrtava trgovine ljudima, uključujući pomoć i podršku žrtvama trgovine ljudima u krivičnom postupku i ostvarivanju imovinsko-pravnog zahteva, odnosno u pružanju pomoći u parničnom postupku za naknadu štete, kao i dobrovoljnog povratka žrtava i radnji kojima se te aktivnosti realizuju. U svakoj od oblasti, pored određenog, manjeg ili većeg napretka, može se navesti i poduža lista izazova koji i dalje stoje pred svim akterima u suzbijanju trgovine ljudima. Sve što važi za žrtve državljane Srbije, uvećava se i komplikuje kada su u pitanju žrtve trgovine ljudima među migrantima.

Za pitanje položaja žrtava trgovine ljudima među migrantskom populacijom SOP navodi dva važna seta pokazatelja (indikatora): (1) Zaštita dece izbeglica i migranata⁹⁵ i (2) Humanitarno upravljanje granicama – Standardne operativne procedure za graničnu policiju⁹⁶. Oba seta pokazatelja i uputstava predstavljaju dobru osnovu za proces prepoznavanja potencijalnih žrtava trgovine ljudima među decom i odraslima. U publikaciji *Humanitarno upravljanje granicama* naročito su važna poglavlja i sekcije koje se odnose na definisanje i identifikaciju ranjivih kategorija migranata, njihovu zaštitu, smernice za policijske službenike granične policije za prepoznavanje trgovine ljudima, izvršilaca krivičnih dela i žrtava (Aneks A publikacije), kao i uputstva za obavljanje informativnih razgovora sa migrantima iz ranjivih kategorija.

Očigledno da su osnove za uspešnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima, barem delimično postavljene. Identifikaciju, međutim, u kontekstu osoba u migracijama, otežavaju prepoznato uzmicanje od prijave na trgovinu, strah, nepoverenje, želja da se što pre nastavi put kroz Srbiju ka krajnjem odredištu. Nažalost, to znači da ni zaštita žrtava ne može da otpočne bez formalne identifikacije, a nema ni potpunog pristupa raspoloživim vrstama podrške (ne ulazeći u ocenu njihove adekvatnosti ili kvaliteta). Jedna od preporuka OSCE-a jeste ta da se mora uložiti poseban napor u bolju identifikaciju potencijalnih žrtava trgovine ljudima među migrantskom populacijom, počevši od ulaznih punktova. S obzirom na to da žrtve zaziru od prepoznavanja, mora se primeniti proaktivniji pristup nadležnih organa, institucija i ustanova.⁹⁷

Od 2015. godine do danas bilo je osam formalno identifikovanih žrtava trgovine ljudima među migrantima (pet odraslih i tri maloletnika). Petoro od njih osmoro bilo je eksploatisano u zemlji porekla.⁹⁸ U nastavku je pregled podataka iz

94 Predstavljaju smernice za postupanje i njihova primena nije obavezujuća, već preporučena.

95 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, UNICEF i IDEAS, Standardne operativne procedure – Zaštita dece izbeglica i migranata, 2016, dostupne na ovom linku.

96 Publikacija u izdanju IOM-a, dostupna na ovom linku.

97 *Od prihvata do priznavanja: identifikovanje i zaštita žrtava trgovine ljudima u mješovitim migracionim tokovima*, 2017, OSCE, str. 15.

98 Izjava rukovoditeljke Službe za podršku žrtvama trgovine ljudima Lidije Milanović, na sastanku sa RING mrežom, održanom maja 2019. u organizaciji ASTRA.

godišnjih izveštaja Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, koji se odnose na broj identifikovanih žrtava trgovine ljudima, srpskih i drugih državljana, zemlje porekla kao i oblici eksploatacije⁹⁹:

	Broj žrtava naših državljana	Broj žrtava stranih državljana	Zemlja porekla	Vrsta eksploatacije
2015.	37	3	1 – Federacija BIH 1 – Sirijska Arapska Republika 1 – Republika Ukrajina	Seksualna 19 Druga vrsta seks u lične svrhe 2 Zloupotreba u pornografske svrhe 1 Radna eksploatacija 3 Prinuda na brak 2 Prinuda na prosjačenje 10 Nelegalno usvojenje 1 Prinuda na vršenje krivičnih dela 2
2016.	51	4	1 – Nepal 1 – Avganistan 1 – Albanija 1 – Pakistan	Seksualna 29 Radna eksploatacija 7 Prinuda na brak 4 Prinuda na prosjačenje 1 Nečegalno usvojenje 2 Prinuda na vršenje krivičnih dela 1 Višestruka 11
2017.	40	3	1 – Avganistan 1 – Makedonija 1 – Crna Gora	Seksualna 21 Višestruka 10 Prinuda na prosjačenje 4 Radna eksploatacija 4 Prinuda na brak 3 Prinuda na vršenje krivičnih dela 1
2018.	76	5	1 – Pakistan 1 – Nigerija 1 – Kamerun 1 – Albanija 1 – Danska	Seksualna 34 Prinuda na brak 8 Prinuda na vršenje krivičnih dela 1 Višestruka 12 Radna 18 Prosjačenje 2

U poslednje četiri godine, kao što se vidi iz tabele, identifikovano je samo 15 žrtava koje nisu naši državljani. Uzimajući u obzir zemlju porekla, dolazi se do broja od osam žrtava iz migrantske populacije. Upadljiv je podatak da je među stotinama hiljada migranata koji su prošli kroz Srbiju (od udarnog talasa 2015. i 2016. do smanjenog, ali i dalje konstantnog priliva) bilo svega dve žrtve trgovine ljudima godišnje. U prilog tome govore i podaci o broju i strukturi novopridošlih migranata, višestrukom nasilju sa kojim se suočavaju prilikom tranzita, ali i boravku u prihvatnim centrima, kao i podršci koju pritom (ne)dobijaju od predstavnika nadležnih institucija i ustanova, često usled kratkog perioda zadržavanja i ograničenih kapaciteta nadležnih službi.

99 Oblici eksploatacije su u izveštaju dati ukupno za sve identifikovane žrtve, te nije moguće odrediti koji su tačno oblici bili najzastupljeniji kod identifikovanih žrtava trgovine ljudima među migrantima.

lako nasilje ne znači ujedno i trgovinu ljudima, svakako otvara prostor za razne oblike eksploatacije. Kao jedna od formi trgovine ljudima, Izveštaj *Vulnerability and exploitation along the Balkan route – Identifying victims of human trafficking in Serbia*¹⁰⁰ (u daljem tekstu *Izveštaj*), ukazuje na ranjivost i rizike od trgovine ljudima u tranzitnom okruženju, kao što su prihvatni centri i centri za azil. U *Izveštaju* se navode slučajevi trgovine prisilnom kriminalnom aktivnošću (prisila na krijumčarenje), koje su dokumentovali socijalni radnici nevladinih organizacija.¹⁰¹ Slučaj (dat u fusnoti) govori u prilog tvrdnji o izloženosti migrantske populacije raznim oblicima eksploatacije, čak i kad su u prividno bezbednom okruženju.

U prvoj polovini 2019. godine, od 58 postupaka identifikacije koje je vodio Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima¹⁰², 10 postupaka je vođeno prema migrantima iz mešovitenih migracija. U posmatranom periodu, ukupno 19 žrtava je identifikovano – 17 iz Srbije, jedna iz Pakistana (muškarac) i jedna iz Avganistana (dečak). Identifikovane su dve žrtve trgovine ljudima, dečak i odrasli muškarac, koji su radno eksploatisani. Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima pozitivno komentariše povećanje broja prijavljenih sumnji na trgovinu kada su u pitanju migranti, čak i u slučaju kada je prijava u najvećoj meri nastala najpre zbog konteksta migracije, jer se, na taj način, identifikuje veći broj osoba kojima je potrebna podrška. Pozitivan podatak jeste i to što Centar najavljuje da će u saradnji sa SBPOK-om pokrenuti zajedničku akciju povremenih obilazaka prihvatnih centara i centara za azil, sa ciljem povećanja nivoa informisanosti o trgovini ljudima i identifikovanja potencijalnih žrtava.

3.2. Prevencija, praćenje i podrška (potencijalnim) žrtvama

Poseban problem predstavljaju prevencija, praćenje i podrška potencijalnim žrtvama. Prema navodima Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, sve potencijalne žrtve tokom identifikacije (koja može da traje i do tri meseca) dobijaju pomoć i podršku, kao i informacije o mogućim izvorima podrške i dostupnim uslugama. Osobe koje su prošle proces identifikacije i u odnosu na koje je Centar zaključio da nisu žrtve trgovine ljudima¹⁰³ dobijaju informacije o tome koje institucije mogu da im obezbede potrebne usluge u zavisnosti od njihovih identifikovanih potreba, ili se tim osobama pre prestanka rada sa njima ponovo predoče mogući vidovi podrške i pružaoci usluga. Centar, međutim, ne vodi evidenciju o tome da li su se te žrtve obratile za dalju pomoć i podršku. Izuzetno, kod osoba koje nisu identifikovane kao žrtve, a procenjen je visok rizik, radi se podrška primenom plana zaštite.

100 FAFO – izveštaj, 2017, dostupan na ovom linku.

101 Muškarac u dvadesetim godinama, sa Bliskog istoka, bio je žrtva trgovine dok je boravio u centru za azil u Srbiji, dok je zahtev za azil bio u toku. Četiri državljanina Srbije su mu pretila da im pomaže u krijumčarenju, uspostavljajući komunikaciju sa državljanima svoje zemlje porekla i gradeći odnos poverenja sa njima. Jedno vreme je bio primoran da radi za krijumčare, bio je pod njihovim stalnim nadzorom, čak i tokom boravka u centru za azil.

102 <http://www.centarzztlj.rs/images/stat/19/Centar%20izvestaj.pdf>

103 U slučaju migranata bilo je ukupno četiri osobe iz Irana, četiri iz Avganistana, dve osobe iz Bugarske i po jedna iz Pakistana i Gvineje.

U kontekstu zaštite potencijalnih žrtava trgovine ljudima, važno je napomenuti da novi Zakon o strancima uvodi status „pretpostavljene žrtve trgovine ljudima“ koji može biti od značaja za obezbeđivanje pravne zaštite i u odnosu na strance iz migrantske populacije za koje postoje indicije da jesu žrtve nekog oblika eksploatacije koji može predstavljati trgovinu ljudima. Shodno članu 62, strancu za koga se tokom postupka utvrđivanja identiteta pretpostavi da je žrtva trgovine ljudima može se odobriti privremeni boravak i bez ispunjavanja opštih uslova iz člana 43 na vremenski period od 90 dana. Za odobravanje privremenog boravka po ovom osnovu najvažnije jeste to da je postupak identifikacije žrtve trgovine ljudima pokrenut.

U pogledu prava koja proizilaze iz tog statusa važno je napomenuti da se za vreme važenja privremenog boravka po tom osnovu ne može doneti rešenje o vraćanju, da će se u slučaju potrebe obezbediti usluge prevođenja i tumačenja, kao i da Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima (kao organ nadležan za identifikaciju i koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima) u koordinaciji sa drugim institucijama, ustanovama i organizacijama obezbeđuje sigurnost i zaštitu, smeštaj, psihološku i materijalnu pomoć, pristup hitnoj medicinskoj zaštiti, pristup obrazovanju za maloletnike, savetovanje i informisanje o pravima na jeziku koji razume. Zanimljivo je da među pravima koje stranac ima u postupku identifikacije, Zakon prepoznaje i materijalnu pomoć, pri čemu ne precizira (a ni podzakonski akti) o kakvoj vrsti materijalne pomoći je reč, postupku utvrđivanja i dodele kao i organa nadležnog za njeno obezbeđivanje.

Zakon dalje bliže ne definiše sam postupak odobravanja privremenog boravka po tom osnovu, kao ni okvire koordinacije Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima sa drugim akterima u kontekstu zbrinjavanja migranata pretpostavljenih žrtava trgovine ljudima, odnosno pojedinačne uloge.

Što se tiče smeštaja žrtava, do sada su korišćeni kapaciteti programa „Stanovanje uz podršku za žrtve trgovine ljudima“ Organizacije civilnog društva Atina, centri za azil i prihvatno-tranzitni centri za migrante, dok od jula 2019. godine postoji i mogućnost smeštaja u Prihvatilište Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima. Deca koja su u postupku identifikacije smeštaju se u ustanove za smeštaj dece, hraniteljske porodice, radne jedinice za smeštaj maloletnika u okviru Zavoda za vaspitanje (dece i) omladine u Beogradu ili Nišu i centrima za azil ili prihvatnim centrima.

Prema podacima Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, pravo na azil je za sada odobreno jednom tražiocu koji je istovremeno i žrtva trgovine ljudima, dok je postupak u toku za četiri žrtve. Proces integracije žrtava trgovine ljudima kojima je odobreno pravo na azil je, prema zapažanju Centra, višestruko kompleksan. Naravno, imajući u vidu teškoće pri zapošljavanju i radnom angažovanju, nedovoljnom broju inkluzivnih aktivnosti i slično. Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima do sada nije bio uključivan u izradu Plana integracije u konkretnim slučajevima, međutim, tamo gde Centar jeste nosilac Plana zaštite, međusektorska koordinacija dobro funkcioniše, a najveću podršku daju zdravstvene i obrazovne institucije, kao i međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva, zavisno od potreba.

Prva pozitivna odluka Kancelarije za azil kojom je dodeljen azil maloletniku bez pratnje u Republici Srbiji

Prva žrtva trgovine ljudima kojoj je dodeljeno utočište u Republici Srbiji jeste devojčica iz Nigerije¹⁰⁴ koja je u momentu podnošenja zahteva za azil, u junu 2018. godine, bila maloletna. Centar za pomoć žrtvama trgovine ljudima utvrdio je da maloletna Nigerijka jeste bila žrtva trgovine ljudima. Devojčica je bila vrbovana u državi porekla, namerno dovedena u zabludu od trgovaca ljudima koji su iskoristili njenu tešku životnu situaciju, prevarena je i primoravana dva meseca da se prostituiše u Republici Hrvatskoj, gde je svakodnevno bila fizički i psihički maltretirana. Kasnije je utvrđeno da je bila izložena i neprimerenom ponašanju hrvatske policije od koje je zatražila pomoć, ali i dodatno traumatizovana usled načina na koji je nezakonito proterana u Srbiju, sama tokom hladne novembarske noći 2017. godine.

Konvencijom UN-a protiv transnacionalnog organizovanog kriminala kao i Protokolom o sprečavanju, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom, predviđeno je da će svaka država potpisnica obezbediti fizičku bezbednost za žrtve trgovine ljudima. Kancelarija za azil je u ovom slučaju prepoznala da trgovina ljudima u slučaju prisilne prostitucije i seksualne eksploatacije može biti osnov za izbegličku zaštitu, kao oblik rodno zasnovanog nasilja koje može dovesti i do smrti. Dalje, trgovina ljudima u službi prisilne prostitucije i seksualne eksploatacije, smatra se i oblikom mučenja, odnosno nehumanog i ponižavajućeg postupanja. I pored toga što je do eksploatacije došlo u drugoj državi, a ne u Republici Srbiji, devojčici pretila ozbiljna opasnost po život i slobodu ukoliko bi bila vraćena u državu porekla, jer je lice koje je bilo uključeno u vrbovanje i prevaru, pa i seksualno nasilje, državljanka iste zemlje kao i tražilac azila, odnosno iz Nigerije.

Kancelarija za azil je smatrala da su ispunjeni svi uslovi za postupanje u skladu sa članom 10 ZA, odnosno za primenu principa najboljeg interesa maloletnog deteta. S obzirom na to da trgovina ljudima u svrhu seksualne eksploatacije predstavlja rodno zasnovano nasilje, Kancelarija za azil je upravo to prepoznala kao osnov, odnosno razlog progona – pripadnost određenoj društvenoj grupi – grupa koja se zasniva na zajedničkim karakteristikama roda, pola, rodnog identiteta i seksualnog opredeljenja.

4. PSIHIJATRIJSKI KORISNICI MEĐU POPULACIJOM IZBEGLICA I MIGRANATA

Izbeglištvo predstavlja jedan od najvećih stresova u životu čoveka. Izbeglice u svom iskustvu imaju mnogo traumatskih događaja u vezi sa ratom, migracijama, preseljenjem. Teško je definisati sve vrste traumatskih događaja koji su u vezi sa izbeglištvom, jer mnoge traume izbeglica počinju i pre samog rata zbog čega su

104 Segment je dostavio HCIT. Uvid u odluku Kancelarije za azil – po osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja upućenog MUP-u od strane BCLJP-a.

bile primorane da napuštaju svoje domove. Traume koje izbeglice preživljavaju su različite, intenzivne i ostavljaju snažne posledice po mentalno i fizičko zdravlje tih ljudi.

Probleme i tegobe izbeglica dodatno generiše činjenica da dolaskom u drugu zemlju trauma nije prestala, jer su tek od tog momenta suočeni sa novim zahtevima za adaptaciju na često drugom kulturološkom području, bez zaposlenja su, materijalno na ivici egzistencije i iscrpljenih psihofizičkih resursa. Upravo sve to jesu razlozi koji sprečavaju adekvatnu obradu njihove psihološke traume i dalji rad. Korisnici psihijatrijskih usluga, odnosno ljudi koji imaju problema sa psihičkim/mentalnim zdravljem predstavljaju jednu od najugroženijih i najosetljivijih kategorija migranata.

4.1. Uzroci i posledice psihičkih trauma izbeglica i migranata

Tražeci utočište, izbeglice nailaze na mnoge prepreke i traume. Sam put koji prelaze i tretman koji trpe tokom tog puta ostavljaju dodatne posledice po psihološko i fizičko zdravlje: voze se u neuslovnim vozilima, skrivaju, dešava se i da budu opljačkani, zlostavljani, da ih krijumčari zatvaraju, da ih policija maltretira, da ih lokalna sredina ne želi u svom okruženju. Iscrpljeni, traumatizovani, dehumanizovani stižu u prihvatne centre i centre za azil gde moraju da se prilagode životu u kolektivu, nedostatku prostora, intime, ograničenom kretanju, lošim uslovima života, da se suoče sa gubicima i traumama i sa neizvesnom budućnošću.

Primer iz kliničke prakse: psihičke posledice torture nad detetom

Jedan dečak od devet godina otišao je na „game“ i vratio se sa tragovima pendreka po celom telu, posebno po leđima. Njegovi vaspitači su ga vodili u Urgentni centar, a zatim negovali, previjali mu rane i slično dok se nije malo oporavio. Opisani događaj je snažno negativno uticao na psihi deteta, koje se promenilo, postalo povučeno, nepoverljivo, imalo problema sa spavanjem, apetitom, nametljive slike događaja i trzanje na iznenadne zvuke.

Fizičke posledice svega navedenog mogu biti one koje su vidljive na telu pojedinca i posledica su teškog fizičkog zlostavljanja, a mogu se ogledati i u hroničnim somatskim bolestima (dijabetes, endokrinološki problemi, srčani problemi i mnogi drugi). Traume koje izbeglice preživljavaju mogu biti okidači za razvoj različitih psihičkih tegoba, od kojih su najčešći simptomi posttraumatskog stresnog poremećaja, depresije, anksioznosti (uznemirenost) i slični. Ponekad se na takve tegobe reaguje na neadekvatan način, tako da osobe, u nedostatku dostupne pomoći, počinju da zloupotrebljavaju, na primer, alkohol, lekove, povlače se u sebe, izoluju, nekada reaguju impulsivno, agresivno, samopovređuju se, pokušavaju suicid. Posebno je takav, autodestruktivan način reagovanja primetan kod adolescenata, a adolescent se mora posmatrati u sklopu razvojnog doba.

Primer iz kliničke prakse: iskustva dečaka koji ima određene psihološke tegobe i biva primoran da, bez pratnje svoje porodice, napusti svoju zemlju porekla bežeći od rata i progona

Dečak prolazi različita negativna iskustva sa krijumčarima i policijom zemalja kroz koje je prošao da bi stigao do Srbije, što dodatno pogoršava njegovo psihološko stanje. Nakon dolaska u Srbiju biva smešten u neku od ustanova za smeštaj maloletnih migranata bez pratnje odakle više puta bezuspešno pokušava da pobegne i nastavi put ka zemlji destinacije. Psihološko stanje tog dečaka se pogoršava i okolina primećuje da se neobično ponaša i reaguje. Postaje upadljiv, ekscesan, sa pokušajima suicida. Biva hospitalizovan i otpušten nakon kratkog vremena, sediran i bez uvida u svoju bolest i stanje. Psihološki problemi se nastavljaju i usložnjavaju, usled čega dečak ponovo biva hospitalizovan. Ovoga puta, nakon što je dete otpušteno iz zdravstvene ustanove, nekoliko ustanova za smeštaj migranata odbilo je da ga primi. Zajedničkom koordinacijom relevantnih aktera iz sistema prihvata, a nakon održane konferencije dečak biva smešten u udaljeni centar iz kojeg beži. Nakon uspešno okončane potrage i u koordinaciji sa roditeljima koji se nalaze u zemlji porekla pristupilo se razmatranju mogućnosti njegovog povratka i pored činjenice da ratni sukobi nisu okončani. Dečak je posle svega razvio ozbiljnu psihozu, sa imperativnim slušnim halucinacijama (glasovi koju mu naređuju šta da uradi) i procena je da ta psihotična epizoda može biti i početak hronične bolesti, a ne samo deo adolescentne krize. Iz izloženog prikaza se može videti koliko je važno rano identifikovanje psihičkih problema, kao i važnost postojanja sistemskih rešenja – šta se radi u takvim slučajevima, a naročito je važno pitanje smeštaja i zbrinjavanja osoba sa težim psihološkim poremećajima.

Neke od izbeglica su razvile tegobe u samom izbeglištvu, dok su neki imali i ranije epizode i lečili se kod psihijataru ili psihoterapeuta u zemlji porekla. Upravo ti ljudi su posebno ugroženi, jer često ostaju bez lekova u putu, kao i bez nalaza o prethodnom lečenju i hospitalizacijama, nemaju adekvatno praćenje tako da simptomima mogu da se pogoršaju pod uticajem novih traumatskih iskustava i nedostatka adekvatnog lečenja.

Pojedini psihijatrijski korisnici upravo i napuštaju zemlju porekla zbog diskriminacije po osnovu mentalnog invaliditeta, a njihovo stanje se pogoršava u zemlji tranzita. Neke porodice su se odlučile na odlazak iz zemlje porekla radi lečenja dece, to jest krenuli su u potragu za boljim uslovima, sistemima i zdravstvenom zaštitom ne bi li spasli živote teže bolesne dece¹⁰⁵. Naš zdravstveni sistem će verovatno biti sve više pod pritiskom takvih, zahtevnih situacija, te nam je potreban efikasan i opremljen aparat za procenu sličnih slučajeva, dijagnostiku, tretman ili bilo koji vid adekvatnog reagovanja, kako bi se sprečile spekulacije.

105 U radu sa migrantima i izbeglicama prilikom pružanja psihološke i psihijatrijske pomoći predstavnici IAN-a zabeležili su slučaj porodice koja je napustila zemlju porekla u potrazi za boljim uslovima lečenja svog deteta sa hidrocefalusom.

Primer iz kliničke prakse: vraćanje u zemlju porekla pacijenta obolelog od hronične psihoze

Jedna osoba, klijent IAN-a, bila je tipičan i drastičan primer. Porodica je svog člana koji je bolovao od hronične psihoze, u nemogućnosti da se brine o njemu, dovela u Srbiju, oduzela mu pasoš, a potom se vratila u zemlju porekla bez njega. Zbrinjavanje te osobe je angažovalo obimne resurse naše države – od neposrednih pružalaca usluga, odnosno: medicinske stručnjake, psihologe, socijalne radnike, prevodioce, pravnike, ali i predstavnike nadležnih institucija, a sve sa namerom da se ostvari saradnja i sa ambasadam zemlje porekla pacijenta. Navedeni primer jeste primer uspešne saradnje i pozitivnog ishoda napora i koordinacije između vladinog i nevladinog sektora. Pacijent je najpre zbrinut psihijatrijski i u stabilnom stanju vraćen u svoju sredinu, u kojoj je i želeo da bude i gde može da ostvari najviši stepen svog funkcionisanja.

Korisnici se žale na probleme sa spavanjem, na nesanicu, noćne more, probleme sa uspavlivanjem i održavanjem sna, na bezvoljnost, sniženo raspoloženje, na to da ih razne situacije podsećaju na traumatske događaje i tada im se vraćaju slike događaja, izbegavaju ljude, izoluju se, imaju pad apetita, često su psiho-fizički iscrpljeni. Suicidalnost se javlja kod velikog broja korisnika sa kojima psihijatar IAN-a dolazi u kontakt.

4.2. Psihijatrijsko lečenje izbeglica i migranata u Republici Srbiji

U nekim od prihvatnih centara i centara za azil u Srbiji, OCD i prisutni zdravstveni radnici pružaju migrantima bazičnu psiho-socijalnu podršku. Podrška se, međutim, pokazala nedovoljnom za osobe sa ozbiljnim traumatskim iskustvom koje imaju posledice po mentalno zdravlje. S druge strane, državni sistem za mentalno zdravlje nije u dovoljnoj meri pripremljen da adekvatno i brzo odgovori na potrebe porasta broja korisnika u migrantskoj populaciji, a naročito na pristup zdravstvenim ustanovama specijalizovanim za saniranje mentalnih poremećaja.

U realnosti se naime dešava da su migranti, psihijatrijski korisnici, teško primani u specijalizovane institucije. Uslošnjavaanju čitave situacije doprinosi i nedostupnost dokumentacije o lečenju korisnika pre izbeglištva ili tokom tranzita, jer se tokom dugog i napornog tranzita dokumentacija gubi. Zatim, zbog ličnih interesa i straha od represije, prema saznanjima OCD-a, dešava se da migranti daju netačne podatke o godinama starosti, razlozima napuštanja zemlje porekla, kao i da kriju detalje o preživljenoj torturi, tako da stručni zdravstveni radnici vrlo često budu suočeni sa nerelevantnim i nedovoljnim podacima. Događa se, takođe, da osoba nekada nije u stanju da objasni šta joj se dešava, ili je pod dejstvom sedativa ili nema trenutno uvid u sopstveno ponašanje i tada je od izuzetne važnosti prikupiti podatke iz svih mogućih izvora.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Podaci koje daju osobe koje poznaju korisnika kao što su članovi porodice, prijatelji, vaspitači, drugi pomagači, poznanici, cimeri.

U praksi¹⁰⁷ se dešavalo da u situacijama kada je potrebna hospitalizacija ona izostane, ili se ostvaruje na kratak period. Vrlo često, razlog za uskraćivanje pristupa (dugotrajnom) zbrinjavanju u specijalizovanim zdravstvenim ustanovama jeste nedostatak prevodioca. Kontinuirano prisustvo prevodioca je veoma važan izvor informacija (kako prilikom prijema, dijagnostikovanja, tako i kasnije tokom procedure odvikavanja, zatim grupne i individualne psihoterapije i slično). Potrebno je, takođe, dodati da je iskustvo u radu pokazalo da migranti i tražioci azila vrlo lako sa prevodiocem uspostave odnos poverenja.

U jednom slučaju, i pored spremnosti ustanove iz sistema zdravstvene zaštite specijalizovane za lečenje bolesti zavisnosti da primi i zbrine migranta zavisnika od psihoaktivnih supstanci, hospitalizacija nije ostvarena, jer su u bolnici smatrali da je nemoguće sprovesti proceduru lečenja bez prevodioca a njegovo prisustvo nije moglo biti obezbeđeno.

S druge strane, pojedine specijalne psihijatrijske bolnice primaju pacijente na lečenje, iako nemaju obezbeđenog prevodioca. Poseban problem nastaje kada je pacijent maloletan, a u tom slučaju može da se hospitalizuje samo u Klinici za psihijatrijske bolesti „Dr Laza Lazarević“ u Beogradu, što predstavlja problem za praćenje i dalji tok lečenja zbog fizičke udaljenosti većine centara za smeštaj migranata i tražilaca azila.

Korisnicima psihijatrijskih usluga je potrebna adekvatna terapija lekovima, kao i redovna, dugotrajna psihoterapija. Generalno, u sistemu mentalnog zdravlja Srbije, i dalje je dominantan medicinski model razumevanja problema mentalnog zdravlja, što podrazumeva da se mentalni problemi posmatraju na isti način kao i problemi sa fizičkim zdravljem, sa fokusom na posledice, a ne na uzroke problema, a lečenje podrazumeva primenu lekova bez psihoterapije i dalju hospitalizaciju. Tretman u psihijatrijskim bolnicama je najčešće samo medikamentozan, korisnici dobijaju jake sedative i antipsihotike (lekovi za lečenje psihoza, najtežih psihijatrijskih bolesti), a razlog za takvo stanje može biti i nedostatak prevodilaca za psihoterapijski rad. Nažalost, to je, međutim, uobičajena praksa i za lokalno stanovništvo. Korisnici ponekad bivaju hospitalizovani više od jednog puta, a ne bude im bolje ni nakon intervencija. Generalno, psihijatrijske bolnice u Srbiji su još uvek prenaseljene, a profesionalci koji tamo rade su prezaposleni.¹⁰⁸ Profesionalci – psihijatri i psiholozi koji rade u javnim institucijama – zdravstvenim centrima i psihijatrijskim bolnicama nemaju dovoljno znanja o ozbiljnim traumama, uključujući torturu, rodno zasnovano nasilje i druge forme zlostavljanja i posledica kojima takva iskustva mogu voditi. Trebalo bi tome dodati i rad sa visokotraumatizovanim žrtvama sa različitim poreklom i kulturom, kao i rad sa prevodiocima koji zahteva specifično iskustvo i veštine.

Pružanje adekvatne pomoći i nege su otežani u uslovima u kojima se nalaze migranti, tražioci azila i izbeglice (život u prihvatnim centrima i centrima za azil, na određeno vreme, pokušaji ilegalnog prelaska granice praćeni rizikom od potenci-

107 IAN.

108 O stanju u specijalizovanim psihijatrijskim bolnicama u Srbiji videti više u izveštajima NPM-a, koji su dostupni na: https://npm.rs/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=112&Itemid=116

jalnog nečovečnog i ponižavajućeg postupanja, sama priroda bolesti usled koje se osobe koje pate od psihijatrijskih poremećaja ne obraćaju za pomoć i izoluju se).

Dodatni izazov predstavlja određivanje adekvatne farmakoterapije, jer se tek nakon nekog perioda lečenja mogu videti efekti i nuspojave, ali se često dešava da korisnici samovoljno napuste centre i nakon toga nije moguće pratiti njihovo zdravstveno stanje i usklađivati i dalje prilagođavati terapiju. Pored adekvatnog zbrinjavanja u Srbiji, neophodno je nastaviti praćenje psihijatrijskih korisnika na njihovom putu, kao i u zemljama destinacijama, te je, u tom smislu, važna saradnja sa drugim organizacijama koje rade na terenu i pružaju pomoć izbeglicama u zemljama kroz koje dalje prolaze na putu ka željenoj destinaciji.

Veoma je, takođe, značajno rano identifikovanje migranata, tražilaca azila i izbeglica kojima je potrebna psihijatrijska pomoć. Rano identifikovanje je od koristi i državi od koje žrtva traži zaštitu, jer obezbeđivanje medicinsko-psihološke pomoći može sprečiti dalje pogoršanje mentalnog i fizičkog zdravlja žrtve, odnosno, zdravstveni problemi žrtve mogu biti još veći „teret“ državi na duže staze, ako ostanu neprepoznati i netretirani.

Idealno rešenje za adekvatno zbrinjavanje korisnika psihijatrijskih usluga bi bilo postojanje visokospecijalizovanih servisa, u formi psihoterapije i psihijatrijske pomoći, izvan psihijatrijskih ustanova, u okruženju u kojem se poštuje dostojanstvo i ljudskost izbeglica, što može predstavljati važan korak u procesu izlečenja.

IV Pitanje dobrovoljnog povratka migranata i integracija lica kojima je dodeljen azil

Međunarodna zaštita po svojoj prirodi predstavlja privremeni oblik pravne zaštite koji je država azila obavezna da obezbedi izbeglicama, shodno Konvenciji o statusu izbeglica. Dodatno ona uključuje i traženje dugoročnih, trajnih rešenja za zaštitu izbeglica i nakon prestanka okolnosti u vezi sa kojima je međunarodna zaštita i dodeljena. Rešenja koja se smatraju trajnim obuhvataju dobrovoljni povratak u zemlju porekla, preseljenje u treću zemlju ili integraciju lica kojima je odobreno pravo na azil u zemlji azila¹⁰⁹.

Usled okolnosti povećanja broja pozitivnih odluka u postupku azila pitanje integracije lica kojima je odobreno pravo na azil postaje sve značajnije. Dodatno, duže zadržavanje statusno različitih kategorija migranata nužno ukazuje i na potrebu razmatranja i mogućnosti sprovođenja procedure povratka, odnosno dobrovoljnog povratka kao jednog od mehanizama kako uređenja nacionalne politike upravljanja migracijama ali i obezbeđivanje trajnijeg rešenja za ove kategorije migranata.

1. DOBROVOLJNI POVRATAK

Dobrovoljni povratak i reintegracija predstavlja sastavni mehanizam upravljanja migracijama i jednu od ključnih tema nacionalnih i međunarodnih migracionih politika. Sve više zemalja širom sveta prepoznaje koncept dobrovoljnog povratka kao važan i isplativ za zemlju domaćina, tako i za zemlju porekla, ali i kao veliki doprinos rešavanju migracionih izazova i načina za suzbijanje uzroka ilegalnih migracija. Realizacijom različitih projekata dobrovoljnog povratka i reintegracije, migrantima se nudi dostojanstven povratak uz poštovanje ljudskih prava, uključujući i njihovo osnaživanje u procesu reintegracije nakon povratka, pomaže se zemljama porekla da povratkom i reintegracijom migranta osnaže kapacitete za zapošljavanje kvalifikovane radne snage i povećava se saradnja između zemalja domaćina i zemalja porekla, odnosno zemlje koja je spremna da prihvati migranta.

¹⁰⁹ UNHCR, *Framework for durable solutions for refugees and persons of concern*, Core Group on Durable Solutions, UNHCR Geneva May 2003.

U okviru Globalnog sporazuma o sigurnim i regularnim migracijama¹¹⁰ UN-a, dokumenta koji na deklarativnom nivou predlaže rešenja za globalni izazov migracija i podstiče međunarodnu saradnju, kao jedan od strateških ciljeva prepoznata je i međunarodna saradnja među državama, koja će omogućiti siguran i dostojanstven povratak i ponovni prihvata, ali i održivu reintegraciju povratnika. „Postupak dobrovoljnog povratka biće organizovan na individualnoj proceni uz poštovanje zabrane kolektivnog proterivanja i povratka migranata kada postoji stvarna i predvidljiva opasnost po život i rizik od mučenja i drugog okrutnog, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja ili druge nepopravljive štete.“¹¹¹ Osim toga, predviđa obavezu zemalja potpisnica da „osiguraju propisan prijem i ponovni prijem svojih građana, uz puno poštovanje ljudskih prava na povratak u svoju zemlju i obaveza država da ponovo prihvate svoje državljane“¹¹², ali i da „stvore prave uslove za ličnu sigurnost, ekonomsko osnaživanje, inkluziju i socijalnu koheziju u zajednicama, kako bi se osigurala održiva reintegracija migranata koji se vraćaju u svoje matične države“.¹¹³

Pravna regulativa Evropske unije

Shodno odredbama **Direktive o povratku**¹¹⁴, povratak državljanina trećih zemalja koji nezakonito borave na teritoriji zemlje članice podrazumeva proces bilo **dobrovoljnog** ili **prinudnog** vraćanja u zemlju porekla, zemlju tranzita (shodno sporazumima o readmisiji ili drugim sporazumima), ili drugu treću zemlju u koju stranac odluči da se vrati i u kojoj će biti prihvaćen.

Dobrovoljan povratak u smislu odredaba Direktive podrazumeva samo dobrovoljno postupanje po prethodno donetoj odluci, odnosno rešenju o vraćanju. Rok koji se, po pravilu, određuje za dobrovoljni povratak ne može biti kraći od sedam niti duži od trideset dana, osim u posebnim slučajevima, propisanim direktivom kada taj period može biti kraći (ukoliko postoji opasnost da će lice pobeći, kao i ukoliko je zahtev za azil očigledno neosnovan ili ako konkretna osoba predstavlja opasnost za javni poredak, kao i iz razloga zaštite nacionalne bezbednosti), odnosno kada se može produžiti (postojanje porodičnih ili socijalnih veza i dužina boravka dece koja pohađaju školu) (čl. 7). Dodatno, Direktiva predviđa određene garancije koje države članice moraju obezbediti državljanima trećih zemalja tokom trajanja perioda dobrovoljnog povratka (zaštita jedinstva porodice, obezbeđivanje hitne medicinske zaštite i osnovnog lečenja, pristup obrazovanju maloletnicima bez pratnje, kao i poštovanje posebnih potreba ranjivih kategorija).

110 Do sada je taj sporazum potpisalo preko 150 zemalja, a Republike Srbija spada u jednu od potpisnica.

111 The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, A/RES/73/195, UN General Assembly, January 11th 2019, Goal 21, point 37, p 30, retrieved from https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195

112 *Ibid.*, Goal 21, point 37, p. 30.

113 *Ibid.*, Goal 21, point 37, p. 30.

114 Direktiva 2008/115/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 16. decembra 2008. godine o zajedničkim standardima i procedurama u zemljama članicama za povratak državljanina trećih zemalja koji nezakonito borave; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=EN>

U nacionalnom pravnom okviru, slično kao i u pravu Evropske unije, postupak povratka obuhvata i institut dobrovoljnog povratka. Zakon o strancima (čl. 77) predviđa da se strancu koji nezakonito boravi na teritoriji naše zemlje, uz odluku o vraćanju, određuje i rok za dobrovoljni povratak u kome je dužan da napusti našu zemlju. Tokom trajanja roka za dobrovoljni povratak strancu se obezbeđuju određene garancije, odnosno ostvaruje pravo na hitnu medicinsku pomoć, u slučaju maloletnika pravo na osnovno obrazovanje, kao i pravo da se uključi u program za podršku dobrovoljnog povratka koji sprovodi organ nadležan za upravljanje migracijama, po programu koji na predlog tog organa usvaja Vlada Republike Srbije. Pored stranaca koji nezakonito borave na teritoriji Srbije, pristup programu za podršku dobrovoljnog povratka imaju i statusno različite kategorije stranaca određenih Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti, od lica kojima je dodeljen azil, lica o čijem zahtevu je doneta negativna odluka ali i lica čiji je status ukinut ili prestao. Donošenjem tih odredaba država se obavezala na sprovođenje programa podrške dobrovoljnom povratku, dok je pitanje načina na koji će ona tu obavezu da realizuje ostalo otvoreno.

Usvajanjem Uredbe o utvrđivanju Programa za podršku dobrovoljnog povratka stranaca za period od 2019. do 2021. godine¹¹⁵, po prvi put je uređeno pitanje šta program podrške dobrovoljnog povratka podrazumeva i koji su akteri uključeni. Komesarijat za izbeglice i migracije je još 2012. godine, usvajanjem Zakona o upravljanju migracijama, prepoznat kao organ nadležan za **predlaganje** programa za podršku dobrovoljnog povratka, dok Uredba predviđa i obavezu njegovog **spvođenja**. Program podrške, KIRS može sprovoditi samostalno ili u saradnji sa Međunarodnom organizacijom za migracije, drugom međunarodnom ili nevladinom organizacijom.

Međunarodna organizacija za migracije je prepoznata kao glavni partner u realizovanju Programa pružanja podrške dobrovoljnom povratku, a sam Program se u velikoj meri oslanja na Program koji IOM već dugi niz godina sprovodi širom sveta¹¹⁶. Od 2016. godine, IOM je u Srbiji i zemljama u regionu započeo sprovođenje svog AVRR programa za državljane trećih zemalja kao korisnike. Obim programa AVRR u pogledu vrsti usluga i iznosa finansijske podrške je izjednačen među zemljama u regionu.

Shodno odredbama Uredbe, Program za podršku dobrovoljnog povratka obuhvata pre svega informisanje i savetovanje korisnika. U praksi se informisanje realizuje distribucijom informativnih lifleta, kao i sprovođenjem nedeljnih sesija u centrima u kojima su migranti i tražioca azila smešteni, a u okviru kojih se potencijalni korisnici informišu o važnosti učešća, samoj proceduri – vrstama pomoći i na koji način se može prijaviti za program dobrovoljnog povratka.

115 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 10/2019.

116 Dobrovoljni povratak, tj. potpomognut dobrovoljni povratak poznatiji po akronimu AVRR (Assisted Voluntary Return and Reintegration) predstavlja polje MOM ekspertize poslednje četiri decenije. Prvi AVRR program započet je u Nemačkoj 1979. godine a poznat je pod nazivom REAG, u periodu od 1979. do 2017. godine potpomognuto je oko milion i šesto hiljada lica. Publikacija *A Framework for Assisted Voluntary Return and Reintegration*, izdavač IOM, strana 1, preuzeto sa <https://publications.iom.int/books/framework-assisted-voluntary-return-and-reintegration>.

Tokom savetovanja, stranac dobija sve relevantne, jasne, precizne i objektivne informacije o stanju u zemlji porekla ili u zemlji povratka, uključujući i socijalne, ekonomske i bezbednosne uslove koji će mu pomoći da se pripremi za povratak i održivu reintegraciju. Savetovanje sa korisnicima predstavlja naročito važan segment Programa, prvenstveno zbog potrebe održavanja dobrovoljnosti samog procesa. Bilo kakav suprotan pristup otvorio bi pitanje prinude, odnosno povrede principa zabrane vraćanja. Imajući to u vidu, u praksi AVRR-a, trenutno, savetnik IOM-a direktno obavlja savetovanje sa korisnicima, dok se, s druge strane, radi na postepenom podizanju kapaciteta službenika Komesarijata za izbeglice i migracije. Dodatno, imajući u vidu zaštitu bezbednosti ličnosti korisnika, kao jednog od osnovnih principa na kojima se Program dobrovoljnog povratka zasniva, važno je napomenuti da se u toku savetovanja korisnik informiše o okolnosti da li je zemlja povratka zemlja u kojoj povratak nije moguć, shodno pravilima programa AVRR-a Međunarodne organizacije za migracije.¹¹⁷ U slučaju maloletnika bez pratnje, savetovanje se mora obaviti u prisustvu staratelja. Ukoliko savetovanje zahteva više vremena od roka određenog za dobrovoljni povratak, a u cilju završetka savetovanja, KIRS obaveštava MUP Srbije o potrebi produženje roka.

Migrant, po završenom savetovanju i donošenju odluke da učestvuje u programu dobrovoljnog povratka, podnosi molbu u pisanoj formi na engleskom i na srpskom jeziku. Pošto molba bude primljena i obrađena, KIRS obaveštava stranca da li su ispunjeni uslovi za učešće u programu dobrovoljnog povratka, ali i da li će podršku pružiti samostalno ili u saradnji sa IOM-om ili nekom drugom međunarodnom ili nevladinom organizacijom. U situacijama kada se kao korisnici javljaju naročito osetljive kategorije migranata (poput lica sa određenim mentalnim poremećajima), naročito je važno pre donošenja odluke o dobrovoljnom povratku sprovesti detaljnu procenu potreba, kao i ispitivanje okolnosti u koje se lice vraća. Značajno je istaći da se AVRR zasniva na principu dobrovoljnosti u smislu da korisnik u svakom momentu može da promeni mišljenje i odustane od povratka.

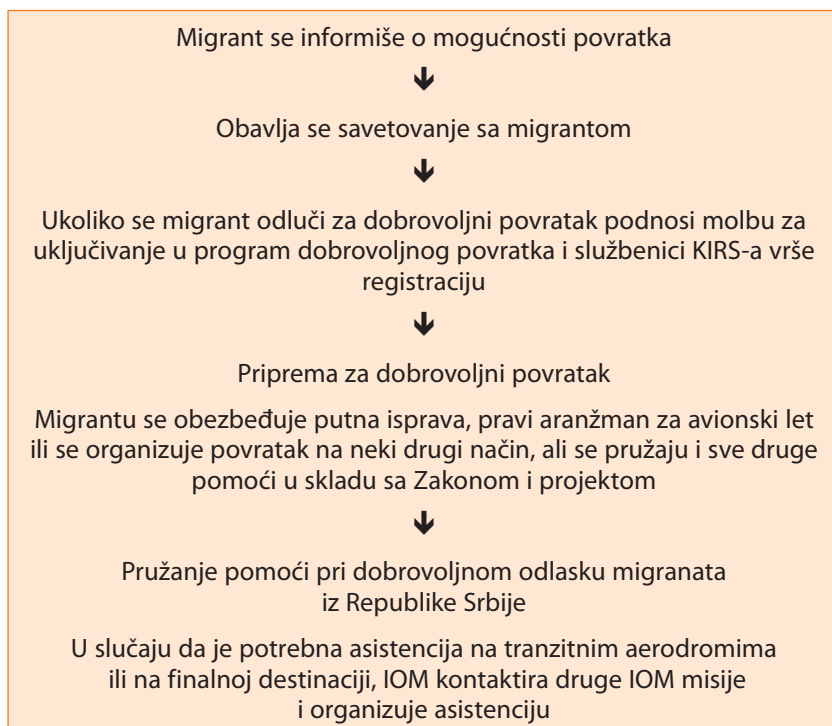
U periodu dok lice čeka, dobija smeštaj u centru za azil ili drugim objektima namenjenim za privremeni smeštaj, zdravstvenu zaštitu u skladu sa zakonom, pristup osnovnom i srednjem obrazovanju, ako se radi o maloletnicima, pomoć prilikom pribavljanja putnih dokumenata, procenjuje se da li je zdravstveno sposoban da samostalno putuje ili mu je potrebna medicinska pratnja, pomoć pri organizaciji putovanja. U praksi, lica koja čekaju dobrovoljni povratak uglavnom mesec ili dva dana pre realizacije povratka budu smeštena u Centar za azil Krnjača, jer se taj centar nalazi u Beogradu, te je, na taj način, na primer, olakšana procedura pribavljanja dokumenata, odvođenje lica na aerodrom.¹¹⁸ Dešava se, međutim, i da lica koja čekaju povratak budu smeštena u Prihvatište za strance, koje je objekat zatvorenog tipa i u kom je migrantima ograničena sloboda kretanja iz određenih razloga.¹¹⁹

117 Objedinjena lista IOM kancelarija u odnosu na svaku zemlju sadrži podatak da li je povratak u nju moguć, ili je moguć ali uz određena ograničenja (u smislu određeni region uz notifikaciju da se kontaktira lokalna kancelarija IOM-a za više informacija). Navedena lista se redovno ažurira na centralnom nivou.

118 Izvor: poseta CA-u Krnjača.

119 Videti na sajtu Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture: *Prinudno udaljenje državljanina Indije*, <https://npm.rs/index.php?limitstart=8>, pristupljeno: 23. oktobra 2019. godine.

Komesarijat za izbeglice i migracije samostalno, ili u saradnji sa predstavnicima IOM-a, ili neke druge međunarodne organizacije, ili organizacije civilnog društva pruža pomoć pri odlasku na aerodrom, prijave na let ili drugih aerodromskih formalnosti. U saradnji sa IOM-om, u slučajevima gde je to potrebno, obezbeđuje se pomoć na tranzitnom aerodromu, ali i na krajnjoj destinaciji. Pre prelaska graničnog prelaza, povratnik potpisuje izjavu o dobrovoljnom odlasku iz Republike Srbije na srpskom i na engleskom jeziku.



Prilikom dobrovoljnog povratka osetljivih kategorija, a posebno maloletnika bez pratnje, vodi se računa o tome da se poštuje načelo zaštite najboljeg interesa deteta, kao i jedinstva porodice. Tokom čitavog procesa od informisanja do samog povratka, neophodno je prisustvo postavljenog zakonskog staratelja, a njegova pisana saglasnost je neophodna za organizovanje povratka maloletnog lica, kao i saglasnost porodice, ili osobe, ili institucije koja će voditi računa o maloletniku po povratku. Ukoliko se ne obezbedi saglasnost porodice ili institucije koja će voditi računa o maloletniku po povratku, ili postoji procena da porodica ne želi spajanje, spajanje neće biti u najboljem interesu maloletnika. Tokom čitavog procesa povratka maloletnika predstavnici centra za socijalnu zaštitu moraju biti prisutni i uključeni u proces donošenja odluke o dobrovoljnom povratku.

Pored usluga organizacije puta, Program podrške dobrovoljnog povratka obuhvata i reintegracijski paket čiji se iznos utvrđuje u zavisnosti od ličnih svojstava, zatim pomoć u naturi, koja se ne dodeljuje svim korisnicima već zavisi od potreba u sledećim segmentima: obrazovanje, medicinski tretman i mikrobiznis grantovi.

Do trenutka povratka u državu porekla, to jest u zemlju koja će prihvatiti migranta, KIRS preduzima sve odgovarajuće mere, kako bi se migrantu omogućio dostojanstven boravak i povratak. Zakon o azilu i privremenoj zaštiti u članu 85 stav 3 propisuje da lice koje je izrazilo nameru o dobrovoljnom povratku ostvaruje pravo na: boravak i slobodu kretanja u Republici Srbiji; smeštaj, ishranu, odeću i obuću; zdravstvenu zaštitu; predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje; informisanje i pravnu pomoć; slobodu veroispovesti.

Statistika

Prema podacima KIRS-a, u periodu od 2016. godine do avgusta 2019. godine u Programu dobrovoljnog povratka učestvovalo je **762** lica iz 26 zemalja.

Tokom 2016. godine, 101 migrant se dobrovoljno vratio iz Srbije u svoju zemlju porekla, a većina migranata jesu državljani Irana, Iraka i Maroka; 2017. godine, 234 migranta, a među povratnicima su najzastupljeniji bili državljani Iraka, Pakistana i Afganistana; 2018. godine – 278 najbrojniji su bili migranti iz Irana, Iraka i Pakistana; 2019. godine – 149 migranata većinom iz Irana, Iraka i Pakistana.

2. INTEGRACIJA LICA KOJIMA JE PRIZNAT AZIL U REPUBLICI SRBIJI

I pored toga što integracija jeste veoma složen i sveobuhvatan proces uključivanja izbeglica u lokalnu sredinu, u ovom delu će biti obrađena samo neka pitanja za integraciju lica koja su dobila utočište ili supsidijarnu zaštitu u Republici Srbiji, i to: pravo na stanovanje, pravo na rad, na socijalnu zaštitu i pravo na pribavljanje identifikacionih i drugih dokumenata. Osim navedenih pitanja veoma su važna i pitanja ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu i prava na obrazovanje, ali o navedenim pravima već je ponešto rečeno u ostalim delovima rada, te se na ovom mestu neće ponavljati.

U kontekstu dužeg zadržavanja u Republici Srbiji¹²⁰ pitanje radnog angažovanja i uopšte pravnih pretpostavki za pristup tržištu rada ne samo za lica kojima je priznat azil, već i migranata, postaje sve aktuelnije. Prema trenutno važećem okviru, pristup tržištu rada moguć je za strance sa zakonitim boravkom (kratkotrajni¹²¹,

120 Prema podacima KIRS-a, svaki šesti migrant boravi u proseku dve godine u centrima u Republici Srbiji i želi da ode iz zemlje. Izvor: KIRS, PPT Kopaonik 14–16. novembar 2018. godine.

121 Shodno odredbama ZS-a, stranac koji namerava da u Republici Srbiji boravi kraće od 90 dana a želi da radi, može da pristupi tržištu rada ukoliko mu je za taj rad u skladu sa propisima koji uređuju zapošljavanje stranaca potrebna radna dozvola (čl. 40 st. 2). Prema Zakonu o zapošljavanju stranaca (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 128/2014, 113/2017, 50/2018 i 31/2019), strancu na kratkotrajnom boravku se može izdati privremena radna dozvola za zapošljavanje na period ne duži od 45 dana, pod uslovom da je to u interesu Republike Srbije, ili to nalažu međunarodno prihvaćene obaveze, da stranac ispunjava sve uslove iz zahteva poslodavca koji se odnose na odgovarajuća znanja i sposobnosti, kvalifikacije, prethodno iskustvo i drugo, uz prethodno pribavljenu saglasnost ministra nadležnog za unutrašnje poslove, i da je stranac podneo zahtev za privremeni boravak (čl. 16 st. 3).

privremeni boravak i stalno nastanjeni stranci), tražiocima azila¹²² i licima kojima je dodeljen azil. Uzimajući u obzir trenutni migracijski tok u Republici Srbiji, u kom najveći broj osoba boravi na teritoriji neregulisanog statusa, a uz sve prisutniju potrebu za privređivanjem, migranti se sve više okreću radu na crno. U Beogradu, na primer, po svedočenju samih migranata, bez prijave na obavezno socijalno osiguranje i bez radne dozvole, pretežno rade poslove prodaje robe na pijaci, u frizerskim salonima, auto-perionicama, ugostiteljskoj industriji i u građevinskoj industriji¹²³. Radno angažovanje izvan važećeg pravnog okvira, zabeleženo je i kod kategorije maloletnika bez pratnje. Zaposleni u Domu „Jovan Jovanović Zmaj“, kako bi sprečili potencijalne zloupotrebe korisnika od strane poslodavaca, uspostavili su praksu da obavezno kontaktiraju poslodavce i obaveštavaju ih o zaštitničkoj ulozi koju imaju prema svojim štićenicima koji su kod njih zaposleni. Postoji, međutim, opravdana bojazan u pogledu samog praćenja radnog angažovanja, kao i zaštite radnih prava.

2.1. Pravo na stanovanje

Uredbom o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 63/2015, 56/2018) utvrđuju se merila za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište, ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovi korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj. Uredba predviđa da se smeštaj može obezbediti korisniku, zajedno sa članovima njegove porodice, koji imaju pravnosnažno rešenje o priznanju prava na utočište ili dodelu supsidijarne zaštite, ne starije od godinu dana i nemaju prihode kojima bi mogli da reše pitanje svog smeštaja. Pod smeštajem se podrazumeva smeštaj koji se obezbeđuje u skladu sa propisima koji uređuju oblast azila i upravljanja migracijama i ostvaruje se prema mogućnostima Republike Srbije davanjem stambenog prostora na privremeno korišćenje, ili davanjem novčane pomoći za privremeni smeštaj.

Premda Uredba predviđa da se stambeni prostor za privremeni smeštaj obezbeđuje u svojini Republike Srbije, na kojima KIRS ima pravo korišćenja kao i objektima lokalne samouprave, ukoliko ne postoji dovoljno raspoloživih kapaciteta, KIRS može i iznajmiti prostor za privremeni smeštaj navedenih lica ili im dati novčanu pomoć za privremeni smeštaj, najduže za period od jedne godine od dana pravnosnažnosti rešenja o priznavanju prava na utočište, ili dodeli supsidijarne zaštite.

U daljem tekstu biće razmatrano samo obezbeđenje smeštaja na osnovu davanja novčane pomoći za privremeni smeštaj. Uredba propisuje iznose novčane pomoći

122 Prema odredbama Zakona o zapošljavanju stranaca (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 128/2014, 113/2017, 50/2018 i 31/2019), tražilac azila ima pravo na pristup tržištu rada, pod uslovom da poseduje ličnu kartu za tražioce azila i ličnu radnu dozvolu – koja se može izdati devet meseci nakon podnošenja zahteva za azil, ako odluka o tom zahtevu nije doneta bez njegove krivice, za period od šest meseci uz mogućnost produženja, dok traje status lica koje traži azil.

123 Izvor: CRPC.

za privremeni smeštaj koji zavise od prihoda koje korisnik ostvaruje. Najveći iznos koji korisnik može dobiti odgovora iznosu minimalne zarade utvrđene po zaposlenom u Republici Srbiji za prethodni mesec. Minimalna zarada u neto iznosu za avgust 2019. godine iznosila je 27.332,80 dinara.

Uz zahtev za pružanje novčane pomoći za privremeni smeštaj potrebno je priložiti određene dokaze, a u praksi KIRS traži i dostavu uverenja o evidencionom broju za stranca koje izdaje Kancelarija za azil. Za lice koje nema nikakvih prihoda, što jeste faktička situacija za većinu lica kojima je odobreno pravo na azil, traži se izjava overena kod javnog beležnika da podnosilac zahteva ne ostvaruje prihode po bilo kom osnovu, kao i uverenje Nacionalne službe za zapošljavanje da je podnosilac zahteva u evidenciji nezaposlenih. Nakon preseljenja u novi smeštaj, sledi postupak promene adrese u ličnoj krti koji je vrlo jednostavan. Kancelarija za azil na osnovu obaveštenja o promeni adrese i zahteva za izdavanje lične karte sa novom adresom, u roku od nekoliko dana izdaje ličnu kartu za lice kome je odobren azil u skladu sa podnesenim zahtevom.

Neupitan je pozitivan efekat mera usmerenih na obezbeđivanje smeštaja za lica kojima je odobren azil. Iznos koji se dodeljuje, takođe, nije simboličan i omogućava da se može iznajmiti pristojan smeštaj. Problematično kod ove uredbe može biti to što je moguće destimulisanje lica kojima je odobren azil da pokušaju ostvariti legalne prihode dok traje novčana pomoć za obezbeđenje smeštaja. Korisnik naime gubi pravo na novčanu pomoć za privremeni smeštaj ukoliko ostvari prihode koji prelaze 80 procenata od iznosa minimalne zarade utvrđene po zaposlenom u Republici Srbiji za prethodni mesec. U praksi, to znači da lice kojem je odobreno utočište ili supsidijarna zaštita, sa gotovo svakim zaposlenjem koje podrazumeva ugovor o radu na neodređeno ili određeno vreme gubi to pravo. Zasnivanje radnog odnosa podrazumeva i obavezu poslodavca da zaposlenom isplaćuje iznos minimalne zarade, a to dovodi do potpunog ili znatnog umanjenja prava na novčanu pomoć za privremeni smeštaj, zavisno od toga da li se zaposlenje odnosi na puno ili nepuno radno vreme. Navedena situacija destimuliše lica kojima je odobren azil da u toku trajanja prava na novčanu pomoć za privremeni smeštaj zasnivaju radni odnos, pogotovo ako se ima u vidu i situacija sa troškovima u vezi sa pribavljanjem radnih dozvola. Upravo to ih stimuliše da, ako i ostvaruju neke prihode u tom periodu, to bude rad bez prijave na socijalno i zdravstveno osiguranje i bez plaćanja poreza na zarade.

Moguće rešenje bi bilo u povećanju cenzusa na iznos zarade koji utiče na smanjenje ili gubitak prava na novčanu pomoć za privremeni smeštaj. Visinu cenzusa bi trebalo odrediti tako da stimuliše lica kojima je odobren azil ili supsidijarna zaštita na ostvarivanje legalne zarade bez straha da će zbog toga izgubiti pravo na novčanu pomoć za obezbeđenje smeštaja, o čemu je već bilo reči.

2.2. Pravo na rad

Zakon o zapošljavanju stranaca utvrđuje pravo izbeglica (stranaca kojima je priznato pravo na utočište u skladu sa propisima o azilu) i lica iz posebne kategorije stranaca (lica koja traže azil, lica kojima je odobrena privremena zaštita, žrtve trgovine ljudima, lica kojima je odobrena supsidijarna zaštita) na ličnu radnu do-

zvolu koja strancu u Republici Srbiji omogućava slobodno zapošljavanje, samozapošljavanje i ostvarivanje prava za slučaj nezaposlenosti, u skladu sa zakonom. Izbeglici se lična radna dozvola izdaje na period dok traje lična karta za lice kome je odobren azil, što u praksi znači da može trajati i skoro pet godina, pošto se takva lična karta izdaje na period od pet godina. Licima kojima je dodeljena supsidijarna zaštita lična radna dozvola može biti izdata na period od skoro godinu dana. Zahtevi se podnose nadležnim filijalama Nacionalne službe za zapošljavanje prema mestu boravišta izbeglica.

Problem nastaje zbog troškova koji prate podnošenje zahteva za izdavanje radne dozvole. Republičke administrativne takse za radnu dozvolu iznose nešto preko 14.000,00 dinara. Pored toga, potrebno je kod javnog beležnika overiti fotokopiju rešenja o odobrenju prava na utočište ili supsidijarnu zaštitu. Rešenja obično broje bar sedam ili osam stranica. Potrebna je, takođe, overena kopija uverenja o evidencionom broju za stranca. Troškove sve to povećava za još bar 3.000,00 dinara. Ponovo je za većinu izbeglica i lica iz posebne kategorije stranaca, to nepremostiva prepreka. Iako za jedan deo tih lica pojedine nevladine organizacije, u okviru projekata koje realizuju, snose troškove izdavanja radnih dozvola, to pitanje se mora sistemski rešiti. Jedno od rešenja, koje se već i primenjuje u praksi pojedinih filijala Nacionalne službe za zapošljavanje (npr. Beograd) jeste da se lice na osnovu člana 89 Zakona o opštem upravnom postupku (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 18/16 i 95/18) oslobodi plaćanja takse zbog slabog imovinskog stanja. Oslobođanje se ne vrši automatski, već po zahtevu stranke, a iz prakse OCD-a koje zastupaju takva lica, proizilazi da lica koja su smeštena u centrima za azil ili prihvatnim centrima, po pravilu, bivaju oslobođena, dok se lica koja se nalaze na privatnim adresama uglavnom ne oslobađaju od plaćanja taksi. U nekim drugim filijalama Nacionalne službe za zapošljavanje, koje imaju manje iskustva u radu sa tom populacijom, praksa je drugačija, odnosno lica se, po pravilu, ne oslobađaju od plaćanja taksi. Imajući u vidu navedeno, a radi ujednačavanja prakse smatramo da bi Nacionalna služba za zapošljavanje trebalo da obavesti sve svoje filijale o posebno ranjivom položaju lica kojima je priznat azil i tražilaca azila, kao i o zakonskim mogućnostima za oslobođenje od plaćanja taksi i drugih pogodnosti koje im se mogu pružiti s obzirom na njihovu ranjivost i po pravilu slabo imovno stanje.

Moguće rešenje leži u oslobađanju izbeglica i lica iz posebne kategorije stranaca od obaveze plaćanja republičkih administrativnih taksi u potpunosti ili delimično, izmenama Zakona o republičkim administrativnim taksama. Govori li se o troškovima overe dokumenata kod notara, mogla bi se razmotriti opcija slična postupanju CSR-a, o kojoj će više biti reči u tekstu koji sledi, a to je da se umesto overenih kopija rešenja o odobrenju prava na utočište ili supsidijarnu zaštitu prihvate neverene kopije uz prilaganje originala na uvid, ili uz prilaganje dokaza kao kod ostvarivanja prava na novčanu pomoć za privremeni smeštaj.

2.3. Socijalna zaštita

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti propisuje da lice kojem je odobreno pravo na azil ima pravo na socijalnu pomoć, kao i da ministar nadležan za socijalnu politiku bliže uređuje pitanja socijalne pomoći licima kojima je odobreno pravo na azil. Budući da novi pravilnik nije donet, a s obzirom na to da je i prethodni Zakon o

azilu imao sličnu odredbu i dalje je na snazi Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 44/2008, 78/2011), koji je jedan od prvih podzakonskih akata koji su doneti nakon usvajanja Zakona o azilu iz 2007. godine. Pravilnikom je propisan način na koji lica koja traže azil, ili im je azil odobren, ostvaruju pravo na socijalnu pomoć u vidu mesečne novčane pomoći. Zahtevi se podnose centrima za socijalni rad prema mestu boravišta podnosioca zahteva. U praksi se od podnosioca zahteva koji su dobili utočište u Srbiji traži da dostave rešenje o priznanju prava na utočište, ličnu kartu za lica koje je dobilo azil, uverenje o evidencionom broju za stranca koje izdaje Kancelarija za azil i uzima se izjava na zapisnik o prihodima podnosioca zahteva. Navedena dokumenta se dostavljaju u neoverenim kopijama sa podnošenjem originala na uvid. Visina novčane mesečne socijalne pomoći za avgust 2019. godine za pojedinca iznosila je 8.508,00 dinara. Podnošenje zahteva nije u vezi sa dodatnim troškovima za izbeglice, što je dobro, ali se dešava da se u nekim centrima za socijalni rad o zahtevima veoma dugo odlučuje, pogotovo ako se radi o prvim takvim zahtevima.

Uredbom o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil,¹²⁴ predviđeno je da licu kojem je odobreno pravo na azil Komesarijat može obezbediti jednokratnu novčanu pomoć u slučajevima posebne socijalne ili zdravstvene potrebe u skladu sa zakonom, najduže za period od jedne godine od dana pravnosnažnosti rešenja o odobravanju prava na utočište ili dodeli supsidijarne zaštite. Predviđeno je, takođe, da proceduru za dobijanje jednokratne novčane pomoći i njenu visinu utvrđuje komesar.

2.4. Identifikacioni i drugi dokumenti

Lica kojima je odobren azil imaju pravo na ličnu kartu koju izdaje Kancelarija za azil. Postupak izdavanja lične karte je jednostavan i pored zahteva za izdavanje potrebno je priložiti i dve fotografije, jer te lične karte nisu biometrijske. Za lica kojima je odobren azil lična karta se izdaje sa rokom važenja od pet godina, a za lica kojima je odobrena suspidijarna zaštita rok važenja lične karte je godinu dana. Izbeglicama taj dokument služi i za ostvarivanje zdravstvene zaštite.

U praksi, problem nekada nastaje kada se ta lična karta za lica kojima je odobren azil koristi pred institucijama ili organima koji se prvi put susreću sa takvim dokumentom. Pomenuti izazov se, međutim, prevazilazi, nakon dodatnih pojašnjenja o kakvoj vrsti dokumenta se radi. U tom smislu, izazov je i jezička barijera koja otežava komunikaciju sa nadležnim službama, jer neka lica kojima je priznat azil loše ili skoro nikako ne govore srpski jezik.

Dodatno, neke od banaka koje posluju u Republici Srbiji odbijaju da ličnu kartu za lica kojima je priznat azil i ličnu kartu za tražioce azila prepoznaju kao valjan dokument za otvaranje računa. Obrazloženje za odbijanje zaključenja ugovora o otvaranju računa jeste da je neophodno posedovanje pasoša, jer se radi o strancima. Takva praksa nije prihvatljiva, jer se dešava da lica kojima je priznat azil ili

¹²⁴ Član 8 Uredbe.

tražiocima azila iz sasvim razumljivih razloga zbog načina na koji su došli u Srbiju ne poseduju pasoše, mogućnost da ih ponovo pribave limitirana je iz više razloga.

Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti propisano je da na zahtev lica kojem je odobreno pravo na utočište u Republici Srbiji, Kancelarija za azil izdaje na propisanom obrascu putnu ispravu za izbeglice sa rokom važenja od pet godina, a da se u izuzetnim slučajevima humanitarne prirode, putna isprava može izdati i licima kojima je odobrena supsidijarna zaštita, a koja ne poseduju nacionalnu putnu ispravu, sa rokom važenja do jedne godine. Slična odredba, samo sa kraćim rokom važenja putne isprave, postojala je i u ranijem Zakonu o azilu (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 109/07). Iako je u tom zakonu, donesenom u novembru 2007. godine, utvrđena obaveza ministra nadležnog za unutrašnje poslove da između ostalog donese i propise o sadržini i izgledu putne isprave za izbeglice u roku od 60 dana od dana stupanja zakona na snagu, to za više od 10 godina važenja zakona nije učinjeno. I pored čestih najava da će to uskoro biti učinjeno, licima kojima je odobreno utočište u Srbiji još uvek nije omogućeno da pribave putne isprave za izbeglice.

Zaključna razmatranja

Mešoviti migracijski tok sa kojim se Republika Srbija suočava dugi niz godina, uključujući i period pre migrantsko-izbegličke krize dodatno usložnjava izazove u prihvatu i obezbeđivanju usluga za najranjivije kategorije u populaciji izbeglica i migranata. Pomoć i podrška ranjivim kategorijama jeste izazov sam po sebi, koji zahteva i uspostavljanje specifičnih kompetencija svih pružalaca usluga, kako nadležnih organa tako i Organizacije civilnog društva. U toku migranatsko-izbegličke krize i u periodima kada je beleženo relativno kratko zadržavanje na teritoriji Republike Srbije, podrška najranjivijim kategorijama podrazumevala je sprovođenje aktivnosti koje se nisu u velikoj meri razlikovale od „opšte“ populacije migranata i izbeglica i svodile su se na zadovoljenje osnovnih urgentnih potreba. Sa promenom toka i dužim zadržavanjem populacije izbeglica i migranata, potrebe za podrškom su se promenile, što je uslovalo potrebu za drugačijim kapacitetima i kreiranjem znatno drugačijih programa za podršku. Nesumnjivo je da se uspostavljeni sistem pružanja podrške ranjivim kategorijama razvija i čini nam se presudno važnim da se takav trend nastavi, posebno kako bi se adekvatno odgovorilo na izazove koje proizilaze iz dužeg zadržavanja na teritoriji Republike Srbije. Imajući pritom u vidu limitirane kapacitete kojima Republika Srbija raspolaže, kao i činjenicu da je funkcionisanje sistema u velikoj meri uslovljeno podrškom, u prvom redu finansijskom podrškom različitih donatora, smatramo presudno važnim da se veća pažnja usmeri na postizanje održivosti određenih usluga i mehanizama zaštite, pre svega jačanjem institucionalnih kapaciteta.

PREPORUKE

U odnosu na pitanje regulisanja pravnog statusa migranata koji borave u Srbiji

- Potrebno je preduzeti odgovarajuće mere, kako bi se rešio status iregularnih migranata koji borave u Republici Srbiji, a neka od rešenja za obuhvat većeg broja lica bi mogla biti donošenje uredbe o tolerisanom statusu ili rešenja o odlaganju prinudnog udaljenja. U odnosu na manji broj migranata, koji ispunjavaju uslove propisane Zakonom o strancima, opcija jeste donošenje rešenja o odobravanju privremenog boravka iz humanitarnih razloga.

- Presudno je važno da se razmotri mogućnost usvajanja uredbe, u skladu sa Zakonom o strancima (čl. 124 st. 2), kojom bi se u pravni sistem uveo institut tolerisanog boravka. Važno je da institut bude precizno definisan, uključujući i period važenja, i da bude praćen odgovarajućim korpusom prava i obaveza lica na koje će se uredba primenjivati.
- Neophodno je jačanje kapaciteta državnih organa, kako materijalnih tako i personalnih, kako bi se unapredila praktična primena Zakona o strancima i faktičko stanje uskladilo sa pravnim.
- Nužno je potrebno osnaživanje međusektorske saradnje između državnih organa međusobno, ali i na relaciji državni organi – međunarodne organizacije – organizacije civilnog društva, a sve u cilju koordinisanog rada na rešavanju tekućih izazova sa kojima se susreću migranti. U vezi sa tim, naročito je bitna koordinirana borba protiv radne eksploatacije, rada na crno i krijumčarenja ljudi, jer je naročito populacija migranata bez regulisanog statusa tome izložena. Neophodno je koordinirano raditi na prevenciji i osnaživanju migranata da te slučajeve prijavljuju, uz istovremeno jačanje sistema zaštite od rizika odmazde.
- Potrebno je izmeniti Zakon o zapošljavanju stranaca u smislu da se lica kojima je odobren privremeni boravak iz humanitarnih razloga svrstaju u posebnu kategoriju stranaca, čime bi se olakšao njihov položaj na tržištu rada.

U odnosu na maloletne migrante bez pratnje

- Neophodno je da ustanove i organizacije koje pružaju usluge smeštaja maloletnim migrantima bez pratnje u narednom periodu te usluge i licenciraju, kao i da preduzmu mere kako bi se obezbedila njihova održivost.
- Potrebno je obezbediti kontinuitet u pružanju starateljske zaštite maloletnicima bez pratnje, bez prekida u njenom pružanju.
- Potrebno je obezbediti dovoljan broj staratelja tako što će jedan staratelj biti određen za adekvatan broj maloletnih migranata bez pratnje o kojima će moći adekvatno da se brine i da na odgovarajući način obavlja svoje starateljske dužnosti.
- Potrebno je obezbediti ravnomernu teritorijalnu raspoređenost terenskih socijalnih radnika, shodno potrebama lokalnih centara za socijalni rad u mestima u kojima je povećan broj migranata, a naročito migranata koji su pripadnici osetljivih grupa.
- Potrebno je obezbediti odgovarajuća finansijska i druga materijalna sredstva nadležnim centrima za socijalni rad, kako bi na sistemski organizovan način mogli da obezbede nesmetano sprovođenje usluga namenjenih maloletnim migrantima bez pratnje, kao što je, na primer, prevoz iz jednog centra u drugi.
- Potrebno je sve maloletne migrante bez pratnje registrovati i odrediti im staratelja.

- Premeštaj i transport maloletnika bez pratnje iz jednog centra u drugi, odnosno iz jedne ustanove u drugu ustanovu ili iz ustanove u centar i obrnuto, neophodno je uvek organizovati u prisustvu privremenog staratelja.
- Neophodno je obezbediti što veći broj prevodilaca, kao podršku za rad sa maloletnicima bez pratnje.
- Neophodno je izraditi jedinstvene, precizne i jasne kriterijume za određivanje ustanove u koju će različite kategorije maloletnih migranata bez pratnje biti smeštene.
- Potrebno je ispitati da li postoji mogućnost uključivanja porodica koje su već dobile azil u Republici Srbiji u sistem hraniteljstva maloletnih migranata bez pratnje.
- U opravdanim, izuzetnim situacijama u cilju zaštite najboljih interesa deteta, vršiti procenu starosti maloletnih migranata, ali uz uvažavanje dostojanstva njihove ličnosti i uz njihov informisani pristanak.
- Neophodno je obezbediti sistemsku podršku deci migrantima koja su uključena u obrazovni sistem.
- U što većoj meri potrebno je raditi na inkluziji u obrazovnom sistemu, naročito organizovanjem intenzivnih kurseva srpskog jezika i uvođenjem i održivošću angažovanja asistenata u nastavi za decu migrante, kako bi se njihov položaj u što većoj meri izjednačio sa položajem domicilne dece.

U odnosu na žene

- Potrebno je posebnu pažnju obratiti na položaj migrantkinja i delovati preventivno, pri čemu treba prevazići zamku „poštovanja kulture i tradicije“ zajednice u kojoj žena živi, ukoliko ta kultura fizički i mentalno ugrožava ženu.
- Sve humanitarne intervencije bi trebalo da budu planirane na rodno senzitivnan način i da se njihovo sprovođenje i uticaj procenjuju u kontekstu uticaja na žene, a u tom procesu bi trebalo da se što više čuje i uvaži mišljenje devojaka i žena.
- Potrebno je i žene i muškarce migrante što bolje informisati i upoznati sa evropskom kulturom i vrednostima i načinom života, što indirektno može uticati na unapređenje položaja žena.
- Veoma je važno obezbediti neformalne obrazovne aktivnosti za žene koje nisu imale mogućnost da idu u školu ili koje nisu mogle da je završe, a naročito je značajno organizovati obuke iz čitanja i pisanja, stranih jezika, kao i obuke za različite veštine. U isto vreme, kako bi žene mogle da prisustvuju obrazovnim aktivnostima, potrebno je organizovati druge oblike podrške – na primer, čuvanje dece.
- Migrantkinjama je neophodna podrška u oblasti seksualnog i reproduktivnog zdravlja koja bi trebalo da obuhvati i adekvatne, prilagođene zdravstvene usluge u prevenciji i tretmanu različitih stanja u vezi sa

reproduktivnim zdravljem, kao i kontrolu nad brojem dece i vremenom rađanja u skladu sa sopstvenim željama i drugim okolnostima.

- Važno je raditi na tome da u zajednici u kojoj sada žive, migrantkinje upoznaju i provode vreme sa drugim ženama, koje su takođe migrantkinje, ali i žene iz lokalne zajednice.
- Neophodna je bolja koordinacija nadležnih organa u prevenciji i sprečavanju rodno zasnovanog nasilja, kao i unapređenje psiho-socijalne podrške ženama žrtvama nasilja.

U odnosu na psihijatrijske korisnike

- Neophodno je obezbediti adekvatne uslove u zdravstvenim ustanovama za migrante sa psihijatrijskim smetnjama, a pre svega omogućiti usluge prevođenja od momenta prijema, pa nadalje, tokom daljeg lečenja.
- Neophodno je obezbediti kontinuitet zdravstvene zaštite vođenjem zdravstvenog kartona i ostale medicinske dokumentacije, a kopije tih dokumenata uručivati pacijentima ili osobama koje o njima brinu prilikom izlaska iz bolnice ili napuštanja drugih ustanova u kojima su smešteni tokom svog boravka u Republici Srbiji.
- Neophodno je organizovati superviziju i konstantnu edukaciju osoblja koje radi sa psihijatrijskim korisnicima, bilo u prihvatnim centrima, bilo u psihijatrijskim ustanovama.
- Važno je preduzeti mere osveščivanja i edukovanja javnosti u cilju smanjenja mogućnosti nastupanja situacija koje mogu voditi diskriminatornom postupanju prema migrantima i socijalnoj distanci uopšte, a koje nastaju, odnosno mogu nastati kao rezultat neznanja, propagande, predrasuda i straha od nepoznatog, što je posebno izraženo kada su u pitanju najranjiviji među njima, između ostalih, psihijatrijski korisnici.

U odnosu na trgovinu ljudima

- Neophodno je jačati kapacitete za identifikaciju žrtava trgovine ljudima među populacijom migranata.
- Posebno je važno uložiti veće napore na sprovođenju preventivnih aktivnosti usmerenih na populaciju migranata i izbeglica. U tom smislu, preventivne aktivnosti kreirati na način da budu prijemčive različitim kategorijama migranata i da percipiraju rizike kojima su posebno ranjive kategorije migranata najizloženije.
- Neophodno je omogućiti potrebne vidove pomoći i podrške i licima koja nisu identifikovana kao žrtve trgovine ljudima, a za koja je pocenjen visok stepen rizika.

U odnosu na dobrovoljni povratak

- Potrebno je obezbediti finansijsku održivost sprovođenja programa asistiranog dobrovoljnog povratka i reintegracije.
- Potrebno je dodatno jačati kapacitete organizacija civilnog društva koje direktno rade sa migrantima, tražiocima azila i izbeglicama u prihvatnim

centrima i centrima za azil u pogledu dometa i specifičnosti programa AVRR, kao i njihove potencijalne uloge u sprovođenju tog programa. Preciznije, oslanjajući se na kontinuirano prisustvo pomenutih organizacija civilnog društva i izgrađen odnos poverenja sa korisnicima, oni mogu biti značajni akteri podrške IOM-a i postojećem programu dobrovoljnog povratka koji Republika Srbija sprovodi, kako u pogledu prikupljanja informacija o potrebama migranta zainteresovanog za dobrovoljni povratak (naročito značajno za osetljive kategorije migranata) i njegovoj daljoj pripremi a sve u cilju olakšavanja samog postupka korisniku i doprinosa obezbeđivanju održivog povratka.

- Potrebno je dodatno jačati mehanizme ostvarivanja prava lica koja se nalaze u programu dobrovoljnog povratka, posebno u pogledu organizacije smeštaja i ostvarivanja garantovanih prava, kao i razvoja specijalizovanih programa podrške tokom trajanja priprema za organizaciju dobrovoljnog povratka.

U odnosu na integraciju

- Potrebno je da se nadležne inspeksijske službe aktivnije uključe i da preduzmu mere i aktivnosti, kako bi se sprečio i sankcionisao rad stranaca na crno. Dodatno, presudno je važno unaprediti kapacitete svih aktera u pogledu prepoznavanja i prijavljivanja Inspekciji rada različitih vidova zloupotreba u pogledu radnog angažovanja, kao i posledicama angažovanja u svojoj ekonomiji, posebno maloletnika.
- U svrhu adekvatnih uslova stanovanja i odgovarajućeg životnog standarda lica koja su dobila međunarodnu zaštitu potrebno je podići cenzus zarade (trenutno su to prihodi koji prelaze 80 procenata od iznosa minimalne zarade) na osnovu kog se ukida pravo na ostvarivanje novčane pomoći za privremeni smeštaj za lica koja su dobila azil u Republici Srbiji.
- Neophodno je ujednačiti praksu svih filijala Nacionalne službe za zapošljavanje u cilju priznavanja prava na oslobođenje od plaćanja takse za izdavanje radne dozvole migranata slabog imovinskog stanja.
- Potrebno je sprovoditi aktivnosti usmerene na informisanje javnih institucija i službi, kao i privrednih subjekata o mogućnosti korišćenja lične karte za lica koja su dobila azil u pravnom prometu kao validnog identifikacionog dokumenta.
- Neophodno je u najkraćem roku obezbediti uslove za izdavanje putnih isprava za izbeglice (i lica kojima je odobrena supsidijarna zaštita), usvajanjem relevantnih propisa o sadržini i izgledu putne isprave za izbeglice i stvaranjem tehničkih uslova za njegovu primenu.

Korišćeni izvori

Međunarodni pravni izvori

- Konvencija UN o statusu izbeglica iz 1951, *Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 7/1960
- Protokol o statusu izbeglica iz 1967, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 15/67
- Opšti komentar br. 6 Konvencije o pravima deteta (CCRC/GC/2005/6, 1. septembar 2005)
- Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici (*Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori*, br. 012/13)

Pravo EU

- Uredba 603/2013 Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. godine o uspostavljanju sistema EURODAC, baze podataka za upoređivanje otisaka prstiju, radi efikasne primene Uredbe 604/2013 o utvrđivanju kriterijuma i mehanizama za određivanje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahteva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podneo državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva, po zahtevu za upoređivanje sa podacima EURODAC od strane organa za sprovođenje zakona zemalja članica i Evropola u svrhu sprovođenja zakona, kao i o izmeni Uredbe (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Evropske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sistemima u oblasti slobode, sigurnosti i pravde
- Direktiva 2013/32/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. godine o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite – revidirana
- Direktiva 2013/33/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. godine o utvrđivanju standarda za prihvatanje podnosioca zahteva za međunarodnu zaštitu – revidirana

- Direktiva 2013/32/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. godine o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite – revidirana
- Direktiva 2008/115/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 16. decembra 2008. godine o zajedničkim standardima i procedurama u zemljama članicama za povratak državljana trećih zemalja koji nezakonito borave.

Propisi RS

- Strategija suprotstavljanja iregularnim migracijama za period od 2018. do 2020. godine, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 105/2018
- Odluka o ukidanju viza za ulazak u RS za državljane Republike Burundi *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 39 od 25. maja 2018
- Uredba o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 63/2015, 56/2018
- Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 56/2018
- Uredba o utvrđivanju Programa za podršku dobrovoljnog povratka stranca za period od 2019. do 2021. godine, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 10/2019
- Zakon o upravljanju migracijama, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 107/2012
- Zakon o strancima, *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 24/2018 i 31/2019
- Zakon o graničnoj kontroli, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24/2018
- Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24/2018
- Zakon o azilu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 109/07
- Zakona o zapošljavanju stranaca, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 128/2014, 113/2017, 50/2018 i 31/2019)
- Zakon o opštem pravnom postupku *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 18/2016 i 95/2018 – autentično tumačenje
- Pravilnik o bližim uslovima za odobrenje privremenog boravka, izgledu zahteva za odobrenje privremenog boravka, izgledu i načinu unošenja nalepnice privremenog boravka u stranu putnu ispravu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 72 od 28. septembra 2018. godine
- Pravilnik o zdravstvenim pregledima tražilaca azila prilikom prijema u centar za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca azila, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 57/2018

- Pravilnik o kućnom redu u centru za azil i drugom objektu za smeštaj tražilaca azila, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 96/2018.
- Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 44/2008, 78/2011

Ostali izvori

- *Vodič za implementaciju relevantnih propisa u oblasti azila i migracija*, prof. dr Ivana Krstić, prof. dr. Marko Davinić, 2019
- *Vraćanje dece bez pratnje: razmatranje osnovnih prava*, 2019, FRA Globalni kompakt o sigurnim, uređenim i regularnim migracijama, A/RES/73/195, UN General Assembly, January 11th 2019
- GRETA, 5th, 7th and 8th General Report on GRETA's Activities
- EMN, Ad-Hoc Query on EURODAC Fingerprinting, 2014
- Zaključna zapažanja Komiteta za prava deteta na Drugi i treći periodični izveštaj o primeni Konvencije o pravima deteta u Republici Srbiji
- Izveštaj Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture za 2018. godinu
- *Institucionalni barometar 2.0*, prEUgovor, 2019. godina
- Instrukcija o načinu postupanja centra za socijalni rad – organa starateljstva u realizaciji smeštaja maloletnih migranata/izbeglica bez pratnje, Broj 019–00–19/2018–05, u Beogradu 12. april 2018. godine
- *Institut starateljstva za decu bez pratnje ili odvojenu od roditelja/staratelja – Analiza stanja i preporuke za unapređenje*, N. Milutinović, Save the Children
- *Koncept ranjivosti u postupcima azila u EU*, Avgust 2017, AIDA
- Migracioni profil za 2018. godinu, KIRS
- *Nasilje nad ženama i devojkama u izbegličkoj i migrantskoj populaciji u Srbiji*, Atina, 2017. godina
- *Obrazovanje dece migranata u Srbiji (osnovnoškolsko obrazovanje)*, Grupa 484, decembar 2018
- „Okvir za trajna rešenja za izbeglice i osobe od interesa“, Core Group on Durable Solutions, UNHCR Geneva May 2003
- *Okvir za asistirani dobrovoljni povratak i reintegraciju*, IOM
- *Pravo na azil u Republici Srbiji, izveštaj za period januar–mart 2018. godine*, BCLJP
- *Procena starosti i uzimanje otisaka prstiju dece u postupcima azila*, FRA
- *Regionalni plan za reagovanje na izbegličku i migrantsku krizu za Evropu, januar–decembar 2017. godine*, UNHCR

- *Vulnerability and exploitation along the Balkan route: Identifying victims of human trafficking in Serbia*, FAFO, 2017
- Standardne operativne procedure – Zaštita dece izbeglica i migranata, UNICEF, 2016
- Humanitarno upravljanje granicom – Standardne operativne procedure za graničnu policiju, IOM

