

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2018 / Vol. XXXVII / 2 / 7-27
Originalni naučni rad
UDK: 342.7:314.151.3(497.11)
364-787-054.73(497.11)
316.45-054.73(497.11)

ZAŠTITA PRAVA MIGRANATA U SRBIJI: OD HUMANITARNOG ZBRINJAVANJA KA INTEGRACIJI I SOCIJALNOJ INKLUZIJI*

Sanja Čopić*

Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd

Slobodan Čopić*

Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Uprava granične policije

U odgovoru na migrantsko-izbegličku krizu, koja je eskalirala 2015. godine, Srbija, koja se našla na tzv. zapadnobalkanskoj migracionoj ruti, je, uz pomoć međunarodnih organizacija i domaćih organizacija civilnog društva, preduzela niz mera kako bi migrantima i izbeglicama obezbedila humanitarni prihvata i zbrinjavanje, uključujući smeštaj, zdravstvenu zaštitu, pomoć, podršku i pristup postupku azila. Naučene lekcije poslužile su za određena unapređenja praktičnih mera i procedura, kao i za nastavak reformskog procesa na harmonizaciji zakonskih rešenja o azilu i politici migracija sa pravnim tekovinama Evropske unije. Ovaj rad ima za cilj da ukaže na to u kojoj meri su odgovori institucija u pogledu zaštite prava migranata u skladu sa međunarodnim standardima, sa kojim izazovima su institucije u Srbiji suočene i koji bi bili pravci daljeg rada na obezbeđivanju integracije i socijalne inkluzije migranata, odnosno izbeglica koji ostaju u Srbiji. Rad je zasnovan na triangulaciji podataka prikupljenih kvalitativnom analizom međunarodnog i nacionalnog normativnog okvira relevantnog za zaštitu prava izbeglica i migranata i analitičkih dokumenata državnih institucija i organizacija civilnog društva o poštovanju prava izbeglica i migranata u Srbiji. U radu se polazi od pregleda međunarodnih standarda za zaštitu prava migranata. Sledi prikaz pojedinih mera i aktivnosti institucija usmerenih na

* Ovaj rad predstavlja rezultat rada na projektu *Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnosti socijalne intervencije* (47011), koji realizuje Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, a koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS.

* E-mail: sanja.copic011@gmail.com

* E-mail: copicslo@gmail.com

humanitarno zbrinjavanje migranata, s jedne, i njihovu integraciju i socijalnu inkluziju, sa druge strane, i analiza zakonodavnog okvira. U zaključnom delu je ukazano na neke od izazova sa kojima se institucije suočavaju, kao i na moguće korake za dalji rad na integraciji i socijalnoj inkluziji izbeglica i migranata.

KLJUČNE REČI: migranti / izbeglice / zaštita / ljudska prava / zakonodavstvo / praksa / Srbija

UVODNA RAZMATRANJA

Migrantsko-izbeglička kriza, koja je kulminirala 2015. godine, nije zaobišla ni Srbiju, koja se, zbog svog geostrateškog položaja, našla na tzv. zapadnobalkanskoj migracionoj ruti, koja je u tom momentu bila treća najznačajnija ruta iregularnih migracija ka Zapadnoj Evropi (Frontex, 2015). To pokazuju podaci o broju izraženih namera za azil u Republici Srbiji. U 2015. godini bilo je zabeleženo 579518 izraženih namera za azil, prevashodno od strane državljana Sirije i Avganistana, što je bilo čak trideset pet puta više u poređenju sa 2014. u kojoj je zabeleženo 16500 izraženih namera za azil (Komesarijat za izbeglice i migracije, 2014, 2015). Usled izmena migrantske rute zbog zatvaranja granica za organizovano i legalno kretanje izbeglica i migranata (Grupković, Jelačić Kojić, Petronijević, 2016), tokom 2016. se beleži pad broja izraženih namera za azil – 12811 (Komesarijat za izbeglice i migracije, 2016). Međutim, broj (iregularnih) migranata koji su ušli na teritoriju Srbije tokom 2016. je ipak bio veći, jer je te godine Vlada Republike Srbije donela odluku o izdavanju Potvrde o ulasku na teritoriju Republike Srbije za migrante koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti. Te godine izdato je ukupno 96236 potvrda, što znači da je 2016. preko 100000 iregularnih migranata ušlo na teritoriju Srbije, ali je to ipak bilo skoro šest puta manje nego 2015. Trend pada broja izraženih namera za azil beleži se i tokom 2017. godine - 6195 (Komesarijat za izbeglice i migracije, 2017).

Ukoliko se, pak, uporede podaci o broju izraženih namera za azil i podnetih zahteva za azil, može se primetiti da najveći deo migranata koji su izrazili nameru da zatraže azil u Srbiji to zapravo nije učinio, dakle, nisu podneli zahtev za azil, što se posebno beleži tokom 2015. Tako je u 2015. godini podneto 586 (0,1%) zahteva za azil, 2016. - 577 (4,5%), a 2017. - 235 (3,8%) (Komesarijat za izbeglice i migracije, 2015, 2016, 2017). Uz to, u najvećem broju postupaka rešavanja po zahtevu za azil, Kancelarija za azil, kao organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova nadležna za poslove azila, donela je zaključak o obustavljanju postupka jer su tražioci azila, nakon podnošenja zahteva za azil, napustili centar za prihvatanje i smeštaj migranata i izbeglica (Komesarijat za izbeglice i migracije, 2015, 2016, 2017). Sa druge strane, Kancelarija za azil je 2015. donela 24 odluke kojima se usvaja zahtev za azil i to za 30 lica, 2016. - 27

odluka za 42 lica, a 2017. – šest odluka za 14 lica.¹ Dakle, broj onih kojima je priznata međunarodna zaštita je u posmatranom periodu bio veoma mali.

Ovi podaci pokazuju da je Srbija, kao i druge države Zapadnog Balkana, prevashodno zemlja tranzita, te da se politika postupanja institucija u odgovoru na migrantsko-izbegličku krizu može okarakterisati kao politika otvorenih granica (propuštanja migranata) i humane intervencije. Takođe, ovi podaci potvrđuju činjenicu da migranti ne čine homogenu kategoriju. Oni pokazuju da je, kada se govori o iregularnim migracijama kao vidu migracija, moguće napraviti razliku između migranata u iregularnoj situaciji, tražilaca azila i izbeglica. Pri tome, u zavisnosti od toga kojoj kategoriji lice pripada, zavisi njegov pravni status, odnosno korpus prava i nivo zaštite koji se garantuju prema normama međunarodnog prava i nacionalnih zakonodavstava (videti i: Čopić, Slobodan, Čopić, Sanja, 2017).

Pojedini autori ističu da iregularne migracije imaju niz negativnih efekata za zemlju prijema: ugrožavaju vladavinu prava, podstiču radnu eksploataciju, povećavaju nivo siromaštva, vrše pritisak na državne službe i azilnu politiku (Morehouse, Blomfield, 2011: 2). Međutim, u Agendi Ujedinjenih nacija za održivi razvoj 2030² prepoznat je pozitivan doprinos migranata inkluzivnom i održivom razvoju, ali su migranti i izbeglice isto tako prepoznati kao posebno ranjive kategorije. Migranti, posebno u iregularnoj situaciji, neretko bivaju izloženi različitim vidovima diskriminacije, nasilja i eksploatacije, uključujući trgovinu ljudima i krijumčarenje migranata (Jovanović, 2016; Marković, Cvejić, 2017). Zbog toga upravljanje migracijama i odnos prema migrantima zahteva sveobuhvatan, inkluzivan i holistički pristup. Ali, politika upravljanja migracijama u velikoj meri zavisi od dominantnog diskursa, političke paradigme i konteksta posmatranja migracija. Jedan okvir posmatranja i bavljenja migracijama je onaj koji prekogranične migracije uopšte, a posebno iregularne migracije posmatra kao jedan od najvažnijih bezbednosnih rizika, pretnji i izazova, odnosno kao ugrožavanje nacionalne (državne) bezbednosti (Feller, 2005; Levy, 2010; Zirojević, Nikolić, 2017). Ovaj koncept je, pak, veoma uzak, naročito za razumevanje položaja ljudi u kontekstu migracija: u njemu se fokus pomera sa migranata kao ljudskih bića, kojima su potrebni pomoć i zaštita, ka zaštiti države, nacionalnog identiteta i blagostanja, što vodi sekuritizaciji migracija, a time i same migracione politike (Huysmans, 2000). Zato postoji potreba za pristupom koji uspostavlja ravnotežu između politike posmatranja migracija u kontekstu zaštite državne bezbednosti (*state centric approach*) i na

¹ Na ovom mestu je interesantno pogledati podatke Visokog komesarijata UN za izbeglice, prema kojima je u periodu od 2008. godine, kada je počeo da se primenjuje prvi Zakon o azilu RS, do 2017. u Srbiji podneto ukupno 2836 zahteva za azil. Od tog broja, u 44 slučaja doneta je pozitivna odluka kojom se licima dodeljuje status izbeglica, dok je u 60 slučajeva licima dodeljena subsidijarna zaštita, dakle, njima nije dat status izbeglica ali im je pružen određeni nivo zaštite (UNHCR, 2018).

² Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, A/Res/70/1, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, dostupno na: <http://undocs.org/A/RES/70/1>, stranici pristupljeno 14.9.2018.

ljudskim pravima zasnovane politike postupanja, koja se fokusira na položaj, prava i zaštitu migranata, odnosno, koja vodi računa o ljudskoj bezbednosti (*person centric approach*) (Feller, 2005; Levy, 2010). To je koncept tzv. humanitarnog upravljanja granicama, koji nastoji da pomogne državi da uspostavi balans između humanitarnog odgovora na migracije i brige za sigurnost i bezbednost migranata, država tranzita i država porekla.³

Polazeći od toga, ovaj rad ima za cilj da ukaže na to u kojoj meri su odgovori institucija u Srbiji u pogledu zaštite prava migranata i izbeglica u skladu sa međunarodnim standardima, sa kojim izazovima su institucije suočene i koji bi bili pravci daljeg rada na obezbeđivanju integracije i socijalne inkluzije migranata koji ostaju u Srbiji. Rad je zasnovan na triangulaciji podataka prikupljenih kvalitativnom analizom međunarodnog i nacionalnog normativnog okvira relevantnog za zaštitu prava izbeglica i migranata i analitičkih dokumenata državnih institucija, nezavisnih tela i organizacija civilnog društva o poštovanju prava izbeglica i migranata u Srbiji. U radu se polazi od pregleda međunarodnih standarda za zaštitu prava migranata. Sledi prikaz nekih mera i aktivnosti institucija usmerenih na humanitarno zbrinjavanje migranata, s jedne, i njihovu integraciju i socijalnu inkluziju, sa druge strane, a potom i analiza zakonodavnog okvira relevantnog za politiku azila u Srbiji. U zaključnom delu je ukazano na neke od izazova sa kojima se institucije suočavaju, kao i na moguće korake za dalji rad na integraciji i socijalnoj inkluziji izbeglica i migranata.

1. MEĐUNARODNI STANDARDI ZA ZAŠTITU MIGRANATA

Standardi za postupanje i zaštitu migranata postavljeni su brojim dokumentima donetim na nivou Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope i Evropske unije (videti: Krstić, 2012; Jelačić Kojić, 2016; Čopić, Sanja, Čopić, Slobodan, 2016; Jovanović, 2016). Definisani su u instrumentima koji čine deo međunarodnog prava ljudskih prava, međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnog izbegličkog prava. Drugim rečima, može se govoriti o tri grupe međunarodnih instrumenata kojima se, direktno ili indirektno, reguliše položaj i postupanje prema migrantima: univerzalni instrumenti kojima se štite ljudska prava i slobode; instrumenti koji neposredno regulišu položaj, prava i zaštitu izbeglica i migranata (među kojima je ključna Konvencija Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica iz 1951. godine,⁴ sa dodatnim Protokolom o statusu izbeglica iz 1967. godine⁵) i instrumenti za zaštitu pojedinih, posebno osetljivih kategorija lica, posmatrano prema polu, starosti ili vidovima viktimizacije kojoj su izloženi (na primer, Konvencija

³ O konceptu humanitarnog upravljanja granicom i migracijom videti više u: Anđelković, Dženovljanović, 2016.

⁴ Konvencija o statusu izbeglica, Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 7/1960.

⁵ Protokol o statusu izbeglica, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 15/1967.

Ujedinjenih nacija o pravima deteta,⁶ Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici,⁷ Konvencija Saveta Evrope o brobi protiv trgovine ljudima,⁸ Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala sa pratećim protokolima, i to: Protokolom za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom i Protokolom protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom⁹ i slično).

Azil predstavlja jedno od osnovnih ljudskih prava, te se u relevantnim međunarodnim dokumentima postavljaju standardi i principi u pogledu definisanja osnovnih koncepata relevantnih za regulisanje sistema i politike azila i položaja migranata i izbeglica, kao što su: tražilac azila, izbeglica, prva zemlja azila, sigurna treća zemlja, sigurna zemlja porekla, progon i drugo ozbiljno povređivanje u zemlji porekla, odnosno zemlji prethodnog boravišta i slično. Ono što je, s obzirom na predmet rada, bitno je da se međunarodnim dokumentima definiše minimum zaštite migranata i izbeglica. Analizom međunarodnog normativnog okvira dolazi se do zaključka da postoje tri nivoa zaštite koji se garantuju migrantima i izbeglicama zavisno od njihovog statusa: privremena (humanitarna) zaštita, zaštita u postupku azila i međunarodna (izbeglička i subsidijarna) zaštita.

Privremena zaštita je prvi nivo zaštite, koji se garantuje u slučaju masovnog priliva raseljenih lica, koja nisu u mogućnosti da se vrate u svoje države iz kojih su pobjegla zbog oružanog sukoba ili drugog sistemskog nasilja, odnosno koja su u riziku od ili su bila žrtve sistematskog nasilja ili kršenja osnovnih ljudskih prava u svojim državama. To je neposredna zaštita koja traje ograničeni vremenski period, a podrazumeva prihvata i humanitarno zbrinjavanje migranata. Zaštita u postupku azila se pruža licima koja pokrenu postupak za dobijanje utočišta u određenoj zemlji. Međunarodna zaštita obuhvata izbegličku i subsidijarnu zaštitu. Izbegličku zaštitu ostvaruje lice kome je priznat status izbeglice (lice kome je odobren azil, odnosno utočište), dok se subsidijarna zaštita osigurava licu koje ne ispunjava uslove za sticanje izbegličkog statusa, ali koje bi se u slučaju vraćanja u zemlju porekla, odnosno prethodnog boravišta suočilo sa ozbiljnim rizicima po život i bezbednost (Staffans, 2012). U međunarodnim dokumentima određuje se minimum sadržaja svakog od ovih oblika zaštite, s posebnim fokusom na odnos prema vulnerabilnim kategorijama migranata.

⁶ Konvencija o pravima deteta, Službeni list SRFJ, Međunarodni ugovori, br. 15/90 i Službeni list SRJ, Međunarodni ugovori, br. 4/96 i 2/97.

⁷ Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, Službeni glasnik RS, Međunarodni ugovori, br. 12/2013.

⁸ Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, Službeni glasnik RS, Međunarodni ugovori, br. 19/2009.

⁹ Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunski protokoli, Službeni list SRJ, Međunarodni ugovori, br. 6/2001.

U svim relevantnim dokumentima prvi i osnovni princip zaštite migranata i izbeglica, bez obzira o kom vidu zaštite se govori, je princip zabrane vraćanja u situacije u kojima bi život ili sloboda lica koja traže zaštitu na teritoriji druge zemlje bili dovedeni u opasnost (*non-refoulement*). Dakle, koncept lične sigurnosti, odnosno bezbednosti je u osnovi regulisanja politike azila i postupanja prema migrantima, licima koja traže utočište i izbeglicama. Princip *non-refoulement* se smatra centralnim principom izbegličnog prava i međunarodne zaštite izbeglica (Gammeltoft-Hansen, 2009). Takođe, bez obzira na status, svim migrantima i izbeglicama moraju se garantovati osnovna ljudska prava, osim onih koja pripadaju državljanima određene zemlje. Pored toga, migranti u iregularnoj situaciji, tražioci azila i izbeglice imaju pravo da budu informisani o svom statusu, pravima i dostupnim vidovima zaštite i to na jeziku koji razumeju. Mora im se izdati određena dozvola ili potvrda kojom se dokazuje njihov status, odnosno, kojom se legalizuje njihov boravak na teritorije određene države, čime se, između ostalog, štite od kažnjavanja zbog nezakonitog ulaska i boravka u državi. Ono što je, takođe, zajedničko za sva tri oblika zaštite je postupanje prema migrantima i izbeglicama bez diskriminacije, obezbeđivanje smeštaja i minimalnih materijalnih uslova za život, jedinstvo porodice, pristup socijalnoj i zdravstvenoj zaštiti, tržištu rada, stručnom osposobljavanju i obrazovanju, posebno kada su u pitanju deca (lica do 18 godina). Najzad, bez obzira na nivo zaštite, posebna pažnja pruža se posebno osetljivim migrantima, kao što su deca, deca bez pratnje, stari, žene u drugom stanju, samohrani roditelji sa malom decom, osobe sa invaliditetom, bolesna lica, žrtve trgovine ljudima, nasilja, torture, nehumanog postupanja i slično. Prema normama relevantnih međunarodnih dokumenata države su dužne da izvrše procenu potreba ovih lica za odgovarajućim oblicima specijalizovane pomoći i zaštite, te da istu osiguraju.

Sa druge strane, uočava se da postoje određene razlike u pogledu sadržaja pojedinih vidova zaštite, što je u direktnoj vezi sa konkretnim pravnim statusom. Tako, na primer, prema odredbama relevantnih međunarodnih dokumenata, tražioci azila imaju pravo na pravnu pomoć i zastupanje, posebno u slučajevima dece migranata bez pratnje i kada je odluka o dodeljivanju statusa izbeglice negativna. Kada je u pitanju međunarodna zaštita, ona je najšira, te, pored svega napred navedenog, ona podrazumeva i pravo na lične i putne isprave, odnosno vidljivost izbeglica u pravnom sistemu države u kojoj su dobili zaštitu, pristup sudovima, svojinska prava, uključujući intelektualnu svojinu, slobodu udruživanja, kao i pristup programima za reintegraciju, ali i repatrijaciju.

2. ZAŠTITA MIGRANATA I IZBEGLICA U PRAKSI: ODGOVORI INSTITUCIJA

2.1 Pristup migracijama i institucionalni okvir

Na samom početku migrantsko-izbegličke krize sprovodila se registracija i evidentiranje migranata uz izdavanje potvrde o izraženoj nameri da traže azil u Srbiji, iako se, kako je navedeno u uvodnom razmatranju, mali broj migranata javio u centre za azil i pokrenuo postupak za dobijanje azila. Dakle, njihova namera je bila jasna: da tranzitiraju kroz Srbiju ka državama Evropske unije. Sa druge strane, bilo je prisutno prekršajno kažnjavanje migranata koji su dolazili iz ratom zahvaćenih područja zbog nezakonitog prelaska državne granice i boravka u Srbiji, što nije bilo u skladu sa međunarodnim standardima zaštite, na šta je posebno ukazao Zaštitnik građana (Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu; Grupković, Jelačić Kojić, Petronijević, 2016). Sa masovnim prilivom migranata menjaju se odgovori institucija: zbog nedovoljnih kapaciteta za sprovođenje zakonom predviđene procedure na granici (identifikacija, registracija i evidentiranje), Vlada Republike Srbije donela je odluku o izdavanju Potvrde o ulasku na teritoriju Republike Srbije za migrante koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti. Izdavanje ove, tzv. tranzitne potvrde omogućilo je jasniju diferencijaciju iregularnih migranata u tranzitu od onih koji su izrazili nameru da traže azil u Srbiji, što je doprinelo jasnijoj diferencijaciji vidova pomoći i zaštite koji se pružaju određenoj kategoriji migranata. Izdavanjem potvrde migrantima koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti legalizuje se boravak u Srbiji za period od 72 sata, štite se od kažnjavanja zbog ilegalnog ulaska i boravka na teritoriji Srbije i omogućava se humano postupanje, odnosno zbrinjavanje u vidu smeštaja i medicinske pomoći. Na taj način je država migrantima koji beže od progona pružala faktičko, ali još uvek ne i pravno utočište, što je u skladu sa međunarodnim standardima o privremenoj zaštiti.

Zatvaranje mađarske granice doprinelo je uspostavljanju čvršće saradnje Srbije i Hrvatske, koje su postigle dogovor o organizovanom prevoženju migranata, posebno sa decom, iz Srbije ka Hrvatskoj, čime je omogućeno kontrolisano i legalno kretanje migranata i izbeglica ka Evropskoj uniji. Promene migracionog kretanja uslovalo je definisanje plana saradnje i mera za ograničavanje/kontrolu kretanja u regionu Zapadnog Balkana, kao i usaglašavanje oko zajedničkog upravljanja migracijama na zapadnobalkanskoj ruti.¹⁰ Analiza ovih mera pokazuje da su one, s jedne strane, bile usmerene na kontrolu migracija, kroz predviđanje uspostavljanja jedinstvenog registracionog dokumenta (što je rezultiralo prestankom izdavanja tzv. tranzitne potvrde), razmenu informacija,

¹⁰ Videti više u: Leaders' Meeting on refugee flows along the Western Balkans Route Leaders' Statement, dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_en.htm, kao i Managing Migration Together, dostupno na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6481-2016-INIT/en/pdf> stranici pristupljeno 25.9.2018.

zajedničke akcije, pružanje pomoći migrantima i izbeglicama. Sa druge strane, pak, ove mere su bile i diskriminatorne, više usmerene na zaštitu granica i nacionalne bezbednosti, a manje na zaštitu ljudske bezbednosti migranata. Kako se navodi u redovnom godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2015. godinu, dogovori Evropske unije i država Zapadnog Balkana su rezultirali „primenom politike razlikovanja 'migranata' od osoba koje dolaze iz ratom zahvaćenog područja“, što je, s obzirom na predviđene uslove za dokazivanje da lice dolazi iz područja u kojima su životi ljudi u opasnosti, dodatno obesmisllilo koncept međunarodne zaštite (Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu: 49; videti i: Grupković, Jelačić Kojić, Petronijević, 2016).

Dakle, odgovori institucija u Srbiji na migrantsko-izbegličku krizu prošli su kroz nekoliko faza (Grupković, Jelačić Kojić, Petronijević, 2016), prilagođavali su se potrebama u praksi, ali su se menjali i shodno promenama politike upravljanja migracijama u susednim zemljama (restriktivna politika, posebno Mađarske) i stavovima Evropske unije i država članica o prihvatljivim načinima bavljenja migrantsko-izbegličkom krizom. Kako bi odgovorila na novonastalu, Vlada Republike Srbije je junu 2015. godine osnovala Radnu grupu za rešavanje problema mešovityh migracionih tokova na ministarskom nivou, sa zadatkom da prati, analizira i razmatra pitanja mešovityh migracionih tokova u Srbiji, daje predloge mera za rešavanje uočenih problema i usklađuje stavove nadležnih državnih organa. Nadležni organi su pokazali spremnost i posvećenost u uspostavljanju sistema prihvata i humanitarnog zbrinjavanja migranata i izbeglica, uz poštovanje njihovih potreba i međunarodnih standarda zaštite (Jelačić, 2016). Značajnu podršku u tome su imali od međunarodnih organizacija (Kancelarija Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice-UNHCR, Međunarodna organizacija za migracije-IOM), stranih i republičkih organizacija (na primer, Danski savet za izbeglice, Crveni krst Srbije), organizacija civilnog društva, ali i građana Srbije.

Glavni deo institucionalnog okvira za zaštitu prava migranata čine Kancelarija za azil i Komesarijat za izbeglice i migracije. Kancelarija za azil je organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova, koja sprovodi i odlučuje u postupcima po zahtevu za azil. Komesarijat za izbeglice i migracije je, između ostalog, nadležan za obezbeđivanje materijalnih uslova za prihvata tražilaca azila, privremeni smeštaj lica kojima je odobreno pravo na azil, dakle, lica koja uživaju izbegličku zaštitu, kao i za razvijanje i implemetaciju programa integracije lica kojima je odobreno utočište u Srbiji.

2.2 Humana intervencija: prihvata i zbrinjavanje

U odgovoru na migrantsko-izbegličku krizu država je preduzela niz mera kako bi migrantima i izbeglicama obezbedila humanitarni prihvata i zbrinjavanje, uključujući smeštaj, zdravstvenu zaštitu, pomoć i podršku. Pre početka migrantske krize u Srbiji je postojalo pet stalnih centara za azil (Krnjača, Bogovađa, Banja Koviljača, Sjenica, Tutin), a ukupnim kapacitetom od 810

mesta. Nakon eskalacije migrantsko-izbegličke krize, kapaciteti u ovim centrima su dodatno povećani. Uz to, kako bi se odgovorilo na masovni priliv migranata i izbeglica, otvoreno je još 14 prihvatno-tranzitnih centara, od kojih je jedan kasnije privremeno zatvoren, tako da danas u Srbiji postoji 18 centara za prihvat i zbrinjavanje migranata i izbeglica, koji su otvorenog tipa, sa kapacitetom od 6000 mesta.¹¹ Stalni centri za azil i i novoosnovani prihvatno-tranzitni centri su geografski dosta dobro raspoređeni, a smešteni su u ili u neposrednoj blizini naseljenih mesta, što je važno zbog pristupa relevantnim službama (socijalne zaštite, zdravstvene zaštite, vaspitno-obrazovnim ustanovama, prodavnicama i slično). Po pravilu, prihvatni centri su namenjeni za privremeni smeštaj, gde se migrantima daje hrana i voda i pruža medicinska pomoć, pri čemu u ovim centrima migranti ostaju dok im se ne izda potvrda o registraciji, a time i o izraženoj nameri da traže azil, kada se upućuju u neki od stalnih centara za azil.

Smeštaj lica u centre vrši se uz poštovanje načela nediskriminacije, jedinstva porodice, rodne ravnopravnosti i brige o licima sa posebnim potrebama, u skladu sa pozitivnim propisima i mogućnostima centra. Smeštaj se obezbeđuje kako tražiocima azila, tako i licima koja još uvek nisu regulisala svoj status (migranti u iregularnoj situaciji). Ranjive grupe imaju poseban tretman prilikom smeštaja i daljeg obezbeđivanja životnih uslova. To se, prvenstveno, odnosi na decu (maloletna lica, odnosno lica do 18 godina) i decu bez pratnje, koja čine veliki deo dece migranata. U svim prihvatnim centrima postoje posebne prostorije za decu. U nekim centrima postoje i posebne prostorije za majke sa bebama, a u većini centara je organizovana podrška majkama kroz savetovanje i druge vrste pomoći.

Smeštaj podrazumeva obezbeđivanje ležaja sa posteljinom, upotrebu sanitarnog čvora, grejanje, korišćenje struje i vode, sredstva za održavanje lične higijene i higijene u objektu.¹² U centrima za prihvat i smeštaj migranata i izbeglica obezbeđuju se osnovni životni uslovi: hrana, odeća, novčana pomoć (ukoliko nemaju sopstvena sredstva). Svim migrantima je obezbeđen pristup zdravstvenoj zaštiti. Zdravstveni pregled je obavezan prilikom prijema u centar, a potom i detaljan sistematski pregled.¹³ Zdravstveno osoblje (lekari i medicinske sestre) je prisutno u svim centrima, pri čemu se u centrima u koje se smešta veći broj migranata obezbeđuje prisustvo zdravstvenog osoblja 24 sata. Takođe se prati epidemiološka situacija, kako bi se blagovremeno sprečilo prenošenje zaraznih bolesti, kako među migrantima tako i prema lokalnom stanovništvu.

Sa eskalacijom migrantsko-izbegličke krize povećan je broj organizacija civilnog društva koje su obezbeđivale humanitarnu pomoć za migrante i izbeglice.

¹¹ Videti više na internet stranici Komesarijata za izbeglice i migracije, <http://www.kirs.gov.rs/articles/azilcentri.php>, stranici pristupljeno 20.9.2018, kao i u: Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2017. godinu.

¹² Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u centru za azil, Službeni glasnik RS, 31/2008.

¹³ Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil, Službeni glasnik RS, br. 93/2008.

Organizacije civilnog društva su postale važan partner nadležnim organima i institucijama. Njihova uloga je na neki način bila i korektivna: da se isprave uočene nepravilnosti (na primer, ukazivanje na nedovoljnu koordinaciju pomoći) i da se obezbede određeni vidovi podrške i pomoći u uslovima ograničenih resursa državnih organa i institucija. Tako su, na primer, pojedine organizacije civilnog društva, u saradnji sa Ministarstvom zdravlja, sprovodile aktivnosti medicinskog zbrinjavanja migranata i izbeglica (videti više u: Jelačić, 2016).

Važan aspekt zaštite migranata i izbeglica je pružanje psiho-socijalne podrške. U prethodnim godinama, posebno tokom 2015. i 2016., bilo je primetno odsustvo ovog vida podrške u centrima za prihvatanje i zbrinjavanje migranata i izbeglica. Kako se navodi u pojedinim izveštajima organizacija civilnog društva, glavne prepreke za pružanje psiho-socijalne podrške posmatrano iz ugla centara za prihvatanje migranata bile su: kratko zadržavanje migranata, otežana komunikacija, nedovoljni kapaciteti (Jelačić, 2016: 8). U centrima u kojima je ovaj vid podrške pružan, za to su mahom bile zadužene organizacije civilnog društva, koje su organizovale mobilne timove. Njihova iskustva govore u prilog tome da je pružanje psiho-socijalne podrške (razumevanje, empatija, slušanje, pružanje informacija) bilo veoma korisno i pozitivno prihvaćeno od strane migranata i izbeglica (Jelačić, 2016). Prema preporukama Nacionalnog preventivnog mehanizma, 2017. godine Komesarijat za izbeglice i migracije je omogućio pružanje psihološke podrške u većini centara (Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2017. godinu). Ali, u uslovima sve dužeg zadržavanja migranata i izbeglica u Srbiji trebalo bi raditi na stalnom unapređivanju ovog vida podrške i to kroz saradnju i koordinisano delovanje centara za prihvatanje i zbrinjavanje migranata i izbeglica, drugih institucija i organizacija civilnog društva, kako bi se ova usluga pružala kontinuirano i bila dostupna migrantima i izbeglicama u svim centrima.

Još jedan značajan aspekt pružanja zaštite migrantima i izbeglicama je njihovo informisanje o pravima i obavezama, dostupnim vidovima zaštite, procedurama, postojećim uslugama i slično, i to na jeziku koji razumeju, što je ujedno jedna od međunarodnih obaveza. U obezbeđivanju informacija značajnu ulogu imaju organizacije civilnog društva, kao i Međunarodna organizacija za migracije. Informacije se pružaju usmeno ili u pisanoj formi. Međutim, u praksi je uočeno da se neretko daju velike količine pisanog materijala, različite sadržine te da to utiče na selektovanje informacija koje su ključne i koje treba da imaju prioritet (Jelačić, 2016). Vezano za informisanje migranata, posebno onih koji nisu smešteni u stalnim ili prihvatno-tranzitnim centrima, kao primer dobre prakse može da se navede *Info centar za azil* u Beogradu, koji je bio otvoren 2016., a u kome su migranti mogli da se informišu o tome kome da se obrate za zadovoljenje osnovnih potreba, da dobiju osnovne servisne informacije i pravnu i psihološku podršku. Drugi problem na koji se nailazilo u praksi kada je u pitanju informisanje, ali i komunikacija sa migrantima uopšte (posebno od strane policije ali i drugih nadležnih organa) je nepoznavanje jezika i nedovoljan broj

prevodilaca koji poznaju jezike i dijalekte migranata koji su dolazili i još uvek dolaze i borave u Srbiji.

S obzirom na broj dece (sa i bez pratnje) u strukturi migrantsko-izbegličke populacije, značajno je što su Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Komesarijat za izbeglice i migracije ojačali sistem socijalne zaštite i podrške maloletnim migrantima, posebno onima bez pratnje. Ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je 2015. godine doneo Instrukciju o postupanju centara za socijalni rad i ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika u obezbeđivanju zaštite i smeštaja maloletnih migranata bez pratnje,¹⁴ kojom se, u cilju zaštite interesa deteta, predviđa preduzimanje mera porodičnopravne zaštite: postavljanje privremenog staratelja i smeštaj deteta u odgovarajuću ustanovu socijalne zaštite. Međutim, ukoliko se dete premešta iz jedne ustanove u drugu ili podnese zahtev za azil pa se smešta u centar za azil, u oni su na teritoriji nadležnosti drugog centra za socijalni rad, detetu se određuje novi privremeni staratelj. Ovakvo rešenje pojedini autori opravdano kritikuju zbog nepostojanja kontinuiteta, sistemskog praćenja i nadzora, te se u praksi dešavalo da dete bez pratnje koje je smešteno u centar za azil i kome se postavi drugi privremeni staratelj pobegne iz centra (Jovanović, 2016). U tim situacijama deca postaju posebno ranjiva i mogu da dospeju u lanac trgovine ljudima ili da budu viktimizirana na neki drugi način. Zato postupanje prema deci migrantima zahteva tesnu saradnju različitih sistema. Kako bi se obezbedilo da svi akteri uključeni u zaštitu dece razumeju rizike kojima su deca migranti izložena i kako bi se osiguralo njihovo efikasno postupanje kako bi deca dobila adekvatnu podršku, 2016. godine usvojene su Standardne operativne procedure za zaštitu dece izbeglica/migranata.¹⁵ Ovim dokumentom se definišu uloge i odgovornosti aktera koji su operativni duž rute kretanja migranata i koji su uključeni u pružanje pomoći,¹⁶ način njihovog postupanja, indikatori za identifikaciju dece migranata i izbeglica u riziku i obezbeđivanje podrške i zaštite.

2.3 Od humane intervencije do integracije

Integracija lica kojima je odobreno utočište u lokalno društvo jedan je od načina trajnog rešavanja izbeglišta, ali i veliki izazov za društvo i državu, s jedne, i same uživaocce međunarodne zaštite, sa druge strane (Petrović, Tošković, 2016).

¹⁴ Tekst Instrukcije o postupanju centara za socijalni rad i ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika u obezbeđivanju zaštite i smeštaja maloletnih migranata bez pratnje dostupan je na <http://www.udruzenjesz.rs/images/PDF/instrukcija.pdf>, stranici pristupljeno 27.9.2018.

¹⁵ Dokument je dostupan na http://www.udruzenjesz.rs/images/PDF/SOP_SER_6.5.pdf, stranici pristupljeno 29.9.2018.

¹⁶ Lokalne policijske stanice, lokalni domovi zdravlja, lokalni centri za socijalni rad, institucije socijalne zaštite koje obezbeđuju usluge smeštaja, centri za porodični smeštaj i usvojenje, Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Srpski komesarijat za izbeglice i migrante (SCRM) u svim prihvatnim, tranzicionim i registracionim centrima, Crveni krst, UNHCR i UNICEF i međunarodne i domaće nevladine organizacije.

Vlada Srbije je 2016. godine donela Uredbu o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište. Prema Uredbi, integracija se obezbeđuje kroz: potpuno i pravovremeno informisanje o pravima, mogućnostima i obavezama; učenje srpskog jezika; upoznavanje sa srpskom istorijom, kulturom i ustavnim poretkom; pomoć pri uključivanju u obrazovni sistem; pomoć u ostvarivanju prava na zdravstvenu i socijalnu zaštitu i pomoć pri uključivanju na tržište rada. Za integraciju izbeglica primarno je nadležan Komesarijat za izbeglice i migracije. Predviđeno je da Komesarijat izrađuje plan integracije, koji treba da bude individualizovan, odnosno napravljen za svako lice kojem je priznato pravo na utočište pojedinačno. Ukoliko je pored lica kojem je priznato pravo na utočište, utočište priznato i članovima njegove porodice, individualni planovi integracije donose se u skladu sa načelom jedinstva porodice i sprovode se kao jedinstveni plan integracije za porodicu. Plan integracije se sačinjava za period od godinu dana, a njegovu realizaciju treba da prati Komesarijat za izbeglice i migracije. U izradu plana integracije trebalo bi da se aktivno uključe i drugi akteri: centar za socijalni rad, obrazovna ustanova, Nacionalna služba za zapošljavanje, zdravstvena ustanova i, po potrebi, drugi organi. U ovom delu je prepoznata uloga organizacija civilnog društva: predviđeno je da prilikom izrade plana integracije Komesarijatu za izbeglice i migracije mogu da pomažu udruženja koja imaju iskustva u pružanju pravne i psiho-socijalne pomoći različitim kategorijama migranata, a njihovo uključivanje se obezbeđuje putem javnog poziva.

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 smeštaj¹⁷ detaljno uređuje pitanje smeštaja za osobe koje su dobile međunarodnu zaštitu. Zakon o zapošljavanju stranaca¹⁸ prepoznaje izbeglice i tražioce azila kao titularne prava na rad. Jedan od ključnih segmenata integracije čini uključivanje dece migratana u formalni sistem obrazovanja. Iako su se tokom masovnog priliva migranata nadležne institucije suočavale sa brojnim teškoćama u obezbeđivanju pristupa obrazovanju: kratko zadržavanje, nepoznavanje jezika, nepohađanje škole u dužem vremenskom periodu, neposredovanje dokumenta o prethodno završenom nivou školovanja i slično, čini se da su od 2016. godine u ovom domenu načinjeni značajni pomaci. Prema podacima Komesarijata za izbeglice i migracije, 2017/2018. godine upisano je 503 dece migranata u 27 osnovnih škola u Srbiji, a za 83 nastava se organizuje u centrima za prihvatanje i zbrinjavanje migranata.¹⁹ Takođe, u okviru projektnih aktivnosti pojedinih organizacija civilnog društva organizovani su časovi učenja srpskog jezika kako bi se omogućilo deci da se uključe u redovan

¹⁷ Uredba o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj, Službeni glasnik RS, 128/14.

¹⁸ Zakon o zapošljavanju stranaca, Službeni glasnik RS, br. 128/2014, 113/2017 i 50/2018.

¹⁹ Videti na: <http://www.kirs.gov.rs/articles/navigate.php?type1=3&lang=SER&id=3074&date=0> i <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2017/11/Obrazovanje-ucenika-migranata-u-RS-novembar-2017..pdf>, stranicama pristupljeno 27.9.2018.

sistem školovanja. Organizovani su i različiti vidovi neformalnog obrazovanja, na određene teme, koje su, između ostalog, uključile temu prepoznavanja i reagovanja u slučajevima rodno baziranog nasilja.²⁰ Pa ipak, pitanjem integracije i socijalne inkluzije institucije se još uvek ne bave na dovoljno sistematičan, efikasan i sveobuhvatan način, pa je ovo domen u kome treba uložiti više napora kako bi se, kao prvo, osigurao adekvatan smeštaj za izbeglice jer postojeći centri za azil nisu valjano trajno rešenje, a potom uživanje svih ostalih prava koja im po zakonu pripadaju.

3. NORMATIVNI OKVIR ZAŠTITE MIGRANATA I IZBEGLICA

Pravo na azil je načelno proklamovano Ustavom Republike Srbije,²¹ dok je sistem azila regulisan zakonom koji reguliše politiku azila. Prvi sistemski zakon koji je regulisao pitanje azila u Srbiji usvojen je 2007. godine, a počeo je da se primenjuje aprila 2008. godine. Analiza tog zakona pokazala je da je on, i pored niza nedostataka, ipak u značajnoj meri bio u skladu sa relevantnim međunarodnim i evropskim instrumentima (Čopić, Sanja, Čopić, Slobodan, 2016). Deceniju kasnije, marta 2018. usvojen je nov zakon – Zakon o azilu i privremenoj zaštiti.²² Njegovo usvajanje bi trebalo posmatrati, pre svega, na reformskom nivou, kao korak ka funkcionalnom usklađivanju sistema azila i politike upravljanja migracijama sa pravnim tekovinama Evropske unije u procesu pridruživanja, posebno u kontekstu pregovaračkog poglavlja 24. Migraciono-izbeglička kriza je značajno usporila reformu normativnog okvira. Pa ipak, faktičko stanje, usmerenost na humanitarno zbrinjavanje migranata i izbeglica, problemi i izazovi u praksi su, makar delom, doprineli stvaranju jasnijeg pravnog okvira za postupanje i zaštitu različitih kategorija migranata. Sa usvajanjem novog zakona načinjen je važan korak ka efikasnijem postupku azila, a pravni okvir za zaštitu migranata, tražilaca azila i izbeglica značajno je unapređen. Zakon je jezički i pojmovno daleko precizniji u poređenju sa prethodnim zakonom, čime se smanjuje pravna nesigurnost i podiže nivo zaštite, ali se, isto tako, smanjuje prostor za zloupotrebu prava na azil.

Već sam naziv zakona ukazuje na jasno prepoznavanje, a potom i regulisanje statusa migranata, tražilaca azila i izbeglica. Sistem azila počiva na osnovnim

²⁰ Na primer, u Viktimološkom društvu Srbije-VDS razvijen je program obuke pod nazivom *Prepoznavanje i prevencija rodno baziranog nasilja za decu azilante*. Razvijeno je ukupno osam radionica, koje su realizovane sa šest grupa dece u centrima za azil u Bogovađi i Banji Koviljači tokom 2015. godine. Ovaj program je razvijen i sproveden u okviru projekta *Poboljšanje pristupa obrazovanju dece tražilaca azila u Srbiji i prevencija rodno zasnovanog nasilja*, čiji je nosilac bio Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila (APC/CZA). Cilj projekta bio je omogućavanje uključivanja dece tražilaca azila u obrazovni sistem i povećanje kapaciteta relevantnih lokalnih i centralnih aktera koji su uključeni u obrazovanje dece tražilaca azila i prevenciju rodno zasnovanog nasilja. Projekat je imao za cilj podizanje svesti o nasilju nad decom i ohrabrivanje dece tražilaca azila da prepoznaju i preveniraju različite oblike rodno zasnovanog nasilja.

²¹ Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.

²² Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 24/2018.

načelima koje proklamuju relevantni međunarodni i evropski dokumenti: načelu zabrane proterivanja i vraćanja (*non-refoulement*), nediskriminacije, nekažnjavanja za nezakonit ulazak i boravak, jedinstva porodice, zaštite najboljeg interesa maloletnog lica, besplatnog prevođenja, slobodnog pristupa UNHCR, lične dostave svih pisanih dokumenata, rodne ravnopravnosti i osetljivosti, obezbeđenja posebnih procesnih i prihvatnih garancija, neposrednosti i poverljivosti.

Analiza osnovnih načela postupanja prema migrantima, tražiocima azila i izbeglicama ukazuje na značajne pozitivne pomake u pravcu proširivanja određenih vidova zaštite i uvođenja viših standarda u pogledu zaštite posebno ranjivih kategorija migranata, tražilaca azila i izbeglica. Tako se, na primer, načelo nekažnjavanja proširuje na sve strance koji bez odlaganja izraze nameru da podnesu zahtev za azil, a ne vezuje se samo za lica koja su taj zahtev podnela, kako je ranije bio slučaj. Posebna pažnja posvećena je zaštiti dece migranata (lica do 18 godina): nadležni organi su dužni da se u postupanju rukovode najboljim interesom deteta, standardi postupanja prema deci se izdvajaju u posebnu celinu i detaljnije se razrađuju, a posebna pažnja se poklanja potrebi zaštite dece u situaciji kada postoji sumnja da su žrtve trgovine ljudima, nasilja u porodici ili drugog vida rodno zasnovanog nasilja. Ovo je važno jer je dosadašnja praksa pokazala da državni službenici nisu uvek pokazivali dovoljno pažnje identifikaciji dece (potencijalnih) žrtava trgovine ljudima ili drugih vidova nasilja (Jovanović, 2016). Uvođenjem koncepta posebnih procesnih i prihvatnih garancija obezbeđuje se pružanje pomoći posebno osetljivim kategorijama migranata, odnosno licima koja s obzirom na lične okolnosti nisu u mogućnosti da sama ostvaruju prava koja su im zakonom garantovana.²³

Kako kroz odredbe u kojima se definišu osnovna načela, tako i kroz ceo tekst, zakon uvodi rodnu dimenziju u postupak azila. Na taj način se obezbeđuju dodatne procesne garancije za žene i žrtve rodno zasnovanog nasilja, koje je eksplicitno prepoznato kao oblik progona usled koga se može tražiti međunarodna zaštita. U ovom domenu je tekst zakona u velikoj meri usklađen sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici. To se čini posebno važnim ako se imaju na umu nalazi pojedinih istraživanja koji idu u prilog zaključku da su migrantkinje (žene i devojčice) ugrožene različitim vidovima rodno zasnovanog nasilja (Marković, Cvejić, 2017). S tim u vezi važno je istaći da novi zakon jasno definiše postupak progona, kao i načine na koji progon može da se manifestuje u praksi, što ranije nije bio slučaj. Time se, pak, umanjuje eventualna pravna nesigurnost i mogućnost zloupotreba, a potencijalni uživaoci prava na utočište ili drugi vid zaštite se štite od mogućeg kršenja principa *non-refoulement*.

²³ U ovu kategoriju spadaju deca, odnosno 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.

Novi zakon postavlja osnov za brži i efikasniji postupak po zahtevu za azil. Pored toga što stranac može da izrazi nameru za traženje azila pred policijskim službenicima Ministarstva unutrašnjih poslova, zakon predviđa da, doduše izuzetno, stranac nameru da podnese zahtev za azil može izraziti i u centru za azil, u drugom objektu određenom za smeštaj tražilaca i u prihvatilištu za strance. Međutim, ono što je ostalo nepromenjeno je da je momenat otpočinjanja postupka i dalje ostao momenat podnošenja zahteva za azil, što nije u skladu sa evropskim propisima. Novinu čini to što se radnje evidentiranja i registracije spajaju u jednu procesnu radnju – registracija stranca, što bi trebalo da vodi racionalizaciji postupanja, a time i bržem zbrinjavanju lica kojima treba pružiti pomoć i zaštitu.²⁴ Strancu koji je registrovan izdaje se potvrda o registraciji (ne više o izraženoj nameri da traži azil kao što je bio slučaj u praksi, što je stvaralo pogrešnu sliku o broju lica koja imaju nameru da zatraže utočište u Srbiji). Izdavanjem ove potvrde boravak stranca na teritoriji Srbije čini se zakonitim za period od 72 sata, a on je dužan da se u tom vremenu javi u centar za azil ili u drugi objekat koji je određen za smeštaj tražilaca azila. U protivnom, njegov boravak će se smatrati nezakonim prema odredbama Zakona o strancima.²⁵

Zakon predviđa i određene granične procedure, tj. da se, ukoliko su ispunjeni određeni uslovi, ceo postupak azila, uz poštovanje osnovnih načela, može sprovesti na graničnom prelazu i u tranzitnom prostoru vazdušne luke i luke unutrašnjih voda (osim postupka azila po zahtevu maloletnog lica bez pratnje). Jasnije definisanje ovog pitanja trebalo bi da doprinese efikasnijem postupanju, ali i umanjivanju mogućnosti zloupotreba prava na azil, koje su primećene u praksi (videti u: Čopić, Slobodan, Čopić, Sanja, 2018). Ali, kako bi ove odredbe u potpunosti zaživele u praksi neophodno je jačanje kapaciteta na graničnim prelazima i obezbeđivanje odgovarajuće infrastrukture (na primer, kako bi se licu obezbedio adekvatan smeštaj tokom trajanja postupka, što je jedan od zakonom predviđenih uslova). Značajno je što novi zakon unapređuje koncept sigurne treće države tako što predviđa individualizovan pristup. Drugim rečima, listu sigurnih trećih država više neće utvrđivati Vlada, već će se u svakom pojedinačnom slučaju utvrđivati da li su ispunjeni uslovi za primenu koncepta sigurne treće zemlje, istovremeno ceneći da li postoji veza između te države i tražioca azila na osnovu koje se može razumno očekivati da u njoj zatraži azil.

Kao i ranije, srpski zakonodavac poznaje sva tri vida (nivoa) zaštite koje predviđaju relevantni međunarodni i evropski dokumenti - privremenu zaštitu, zaštitu u postupku azila i međunarodnu zaštitu, tj. izbegličku i subsidijarnu zaštitu i određuje njihov sadržaj. Sadržaj zaštite koju zakonodavac predviđa

²⁴ Prilikom registracije vrši se, između ostalog i daktiloskopiranje lica. Međutim, maloletnom licu za koje se pouzdano ili nedvosmisleno može utvrditi da je mlađe od 14 godina ne uzimaju se otisci prstiju. To je, s jedne strane, u skladu sa međunarodnim standardima zaštite dece, ali se, sa druge strane, primenom ove odredbe u praksi otežava pronalazak i identifikacija dece koja su obuhvaćena krijumčarenjem i trgovinom ljudima, jer na izvestan način ona postaju „nevidljiva“ državnim organima.

²⁵ Zakon o strancima, Službeni glasnik RS, br. 24/ 2018.

odgovara minimumu standarda koji su predviđeni relevantnim međunarodnopravnim okvirom. Ono što, pak, predstavlja važnu novinu je izjednačavanje dva oblika međunarodne zaštite – izbegličke i subsidijarne u pogledu sadržaja zaštite. Time se osigurava da sva lica koja uživaju međunarodnu zaštitu imaju *de facto* jednak položaj.

UMESTO ZAKLJUČKA: IZAZOVI I PERSPEKTIVE

U odgovoru na migrantsko-izbegličku krizu institucije u Srbiji su se opredelile za tzv. liberalni pristup migracijama i humanu intervenciju (Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu). Takvo postupanje je značilo otvorenost granica, humanitarni prihvata i zbrinjavanje i kontrolisano propuštanje preko teritorije zemlje. Postupanje institucija je u skladu sa poštovanjem principa *non-refoulement* i nekažnjavanja, što je u skladu sa međunarodnim obavezama. Pozitivno se može oceniti spremnost i posvećenost nadležnih organa u uspostavljanju sistema prihvata i humanitarnog zbrinjavanja migranata i izbeglica. Pri tome, uočava se da su aktivnosti nadležnih organa prvenstveno usmerene na: obezbeđivanje urgentne pomoći migrantima, obezbeđivanje uslova za prihvata i zbrinjavanje migranata i obezbeđivanje zaštite licima kojima je priznat status izbeglice, odnosno koji uživaju međunarodnu zaštitu. Pozitivno se može oceniti i saradnja koju su nadležni organi ostvarili sa međunarodnim organizacijama i domaćim organizacijama civilnog društva. Međutim, što nije neočekivano, migrantsko-izbeglička kriza je postavila brojne izazove pred državu i njene institucije.

Jedan od ključnih izazova bio je i ostace uspostavljanje odgovarajuće ravnoteže između humanog postupanja i potrebe očuvanja nacionalne bezbednosti, dakle, između koncepta lične (*human security*) i nacionalne (*state security*) bezbednosti. Uz to, sasvim očekivano, usled masovnog priliva migranata i izbeglica izazovi u odgovorima institucija bili su povezani sa nedovoljnim kapacitetima, tehničkim i materijalnim uslovima, koji su nadograđivani ali još uvek ne i dovoljno, pa ostaje prostora da se na tom planu radi i dalje. I pored toga što se od 2016. beleži pad broja migranata, koji je na sličnom godišnjem nivou, a kapaciteti centara za prihvata i smeštaj migranata mogu da odgovore potrebama,²⁶ primećuje se da određeni broj migranata odbija da bude smešten u postojeće centre i da borave u nezakonitom statusu u Srbiji, što otežava njihovu zaštitu. Sa druge strane, kako je istaknuto u redovnom godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2016., postojeći kapaciteti u prihvatnim centrima i centrima za azil nisu dovoljni niti podobni za dugoročan smeštaj, posebno ne za integraciju migranata (Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu). Zato država mora da preduzme korake u pravcu stvaranja primerenih uslova za život za sve migrante koji se sve duže zadržavaju u Srbiji, a u skladu sa

²⁶ Prema podacima iz avgusta 2018. u centrima je boravilo 3351 lice; najveći broj iz Agvanistana (37,9%); 61,4% punoletnih muškaraca, 12,8% punoletnih žena i 25,8% dece.

relevantnim međunarodnim standardima. Izazov predstavlja i identifikovanje dece bez pratnje, dece u riziku od eksploatacije, kao i žrtava krijumčarenja i trgovine ljudima.

I pored toga, migrantsko-izbeglička kriza je, makar jednim delom, doprinela daljem radu na jačanju kapaciteta nadležnih organa i službi i reformi pravnog okvira, što je važan odgovor države u procesu harmonizacije sistema azila i migracione politike sa međunarodnim standardima i evropskim tekovinama. Dakle, reformski proces nije zaustavljen. Novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti je usvojen; on donosi brojne novine i postavlja jasniji okvir za postupanje institucija. Tri su glavna pravca promena: razvoj protektivno-senzitivnog sistema kontrole na granici, odnosno, uspostavljanje sistema rane identifikacije osoba koje imaju stvarnu potrebu za međunarodnom zaštitom i drugih osoba sa specifičnim potrebama (fokusiranje na odnos prema posebno ranjivim kategorijama migranata), razvoj pravičnog i efikasnog postupka azila i jačanje politika za integraciju izbeglica shodno odredbama međunarodnog prava. Međutim, kako je primena zakona tek nedavno otpočela, potrebno je pratiti njegovu primenu u praksi, jer rezultati politike azila u praksi ne zavise samo od zakonskih rešenja već, pre svega, od toga kako se ta rešenja implementiraju.

Dosadašnja praksa institucija u odgovoru na migrantsko-izbegličku krizu pokazala je da je u domenu zaštite migranata neophodno postojanje jasnih mehanizama za koordinaciju aktivnosti različitih institucionalnih i vaninstitucionalnih aktera, što može da doprinese racionalnom korišćenju resursa, koji, kako je pokazalo skorašnje iskustvo, nisu uvek dovoljni. Organizacije civilnog društva su se pokazale kao značajni partneri institucijama u odgovoru na probleme migranata i izbeglica, pa je potrebno i nadalje raditi na jačanju saradnje institucija sa organizacijama civilnog društva, koje u sinergiji mogu u većoj meri da osiguraju zaštitu migranata i izbeglica. Neophodno je raditi na jačanju kapaciteta za pružanje redovne psiho-socijalne podrške migrantima i izbeglicama, kao i na jačanju kapaciteta za obezbeđivanje prevodilaca kako bikomunikacija bila olakšana i migrantima pružene potrebne informacije na jeziku koji razumeju. U vezi sa tim, jedan od načina da se poveća broj onih koji poznaju jezike kojima govore migranti je da se radi na osposobljavanju samih migranata, posebno onih kojima je odobreno utočište u Srbiji, da obavljaju poslove prevodilaca i da imaju ulogu kulturoloških medijatora (Ječelačić, 2016). To je važno zbog uspostavljanja odnosa poverenja i adekvatnog informisanja migranata, te ostvarivanja garantovanih prava i zaštite. Jer, kako je rekao Nelson Mandela: „Ako pričaš s čovekom na jeziku koji on razume, to odlazi u njegovu glavu. Ako pričaš s čovekom na njegovom jeziku, to odlazi u njegovu srce.“. Važno je unaprediti i sistem prepoznavanja dece, posebno one bez pratnje i dalje jačati sistem postupanja prema njima, uz omogućavanje efikasnijeg praćenja kroz postavljanje jednog privremenog staratelja. Takođe treba raditi na unapređivanju sistema prepoznavanja žrtava krijumčarenja i trgovine ljudima i drugih vidova viktimizacije, posebno rodno baziranim nasiljem, kako bi se osigurala pravovremena pomoć i podrška. Najzad,

država treba da preduzme energičnije korake u izradi individualnih planova za integraciju migranata kojima je odobreno utočište u Srbiji kako bi se obezbedila njihova puna integracija i socijalna inkluzija.

Sve ovo pokazuje da je sistem azila i politike upravljanja migracijama živ, da je neophodno redovno praćenje primene rešenja u praksi, njihovo prilagođavanje potrebama, kao i redovno praćenje zakonodavne aktivnosti Evropske unije, te stalno usklađivanje propisa i praktičnih politika na nacionalnom nivou i sa evropskim i međunarodnim standardima kako bi se osigurala zaštita onima kojima je potrebna.

LITERATURA

- (1) Anđelković, Z., Dženovljanović, Z. (2016) Humanitarno upravljanje granicama – Standardne operativne procedure za graničnu policiju. Beograd: Međunarodna organizacija za migracije (IOM).
- (2) Čopić, Sanja, Čopić, Slobodan (2016) Azilni sistem u Srbiji i evropske integracije: Ka modelu usklađenom sa evropskim standardima. U: Đ. Đorđević (ur.) Evropske integracije – pravo, sloboda i bezbednost, II, Beograd: Kriminalističko policijska akademija: 331-354.
- (3) Čopić, Slobodan, Čopić, Sanja (2017) Migranti, azilanti, izbeglice: Određenje i razgraničenje osnovnih pojmova i implikacije na pravni status lica i nivo njihove zaštite, TEME, XLI(1): 1-22.
- (4) Čopić, Slobodan, Čopić, Sanja (2018) Managing Irregular Migration at the Borders of the Republic of Serbia: The Case Study of the Airport “Nikola Tesla” in Belgrade. U: M. Gjurowski (ur.) Security Systems Reforms as a Precondition for Euro-Atlantic Integrations, Skopje: University “St. Kliment Ohridski” Bitola, Faculty of Security-Skopje, Vol. I: 186-196.
- (5) Feller, E. (2005) Refugees are not Migrants, Refugee Survey Quarterly, 24(4): 27-35.
- (6) Frontex (2015) Annual Risk Analysis 2015. Warsaw, Poland. Dostupno na: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf, stranici pristupljeno 26.9.2015.
- (7) Gammeltoft-Hansen, T. (2009) Access to Asylum – International Refugee Law and the Offshoring and Outsourcing of Migration Control. Doktorska disertacija. Aarhus University. Dostupno na: http://www.asyl.at/projekte/gammeltoft-hansen_access_to_asylum.pdf, stranici pristupljeno 9.5.2016.
- (8) Grupković, B., Jelačić Kojić, M., Petronijević, G. (2016) Srbija na izbegličkoj ruti - humanitarni odgovor i pravna prilagođavanja Spoljnopolitičke sveske 2/16. Beograd: Fondacija Fridrih Ebert, Evropski pokret u Srbiji, Forum za međunarodne odnose.
- (9) Huysmans, J. (2010) The European Union and the Securitization of Migration, Journal of Common Market Studies, 38(5): 751-777.
- (10) Jelačić, M. (2016) Izazovi migrantsko-izbegličke krize iz ugla OCD. Beograd: Grupa 484.
- (11) Jelačić Kojić, M. (2016) Migrantkinje u iregularnom statusu u Republici Srbiji - Aktuelna pitanja i perspektive. Beograd: Grupa 484.
- (12) Jovanović, S. (2016) Problemi ostvarivanja zaštite maloletnih migranata u riziku od trgovine ljudima: Naša ili tuđa „migrantska kriza”. U: Čirić, J., Knežić, B. (ur.)

- Migranti na raskršću ili bespužu zemlje Srbije. Beograd: Institut za uporedno pravo, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja i Regionalno predstavništvo ruske humanitarne misije na Balkanu: 167-175.
- (13) Komesarijat za izbeglice i migracije (2014) Migracioni profil Republike Srbije za 2014. godinu. Beograd: Komesarijat za izbeglice i migracije. Dostupno na: <http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/migracioni%20profil%202014.pdf>, stranici pristupljeno 15.9.2018.
 - (14) Komesarijat za izbeglice i migracije (2015) Migracioni profil Republike Srbije za 2015. godinu. Beograd: Komesarijat za izbeglice i migracije. Dostupno na: <http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/migracioni%20profil%202015.pdf>, stranici pristupljeno 15.9.2018.
 - (15) Komesarijat za izbeglice i migracije (2016) Migracioni profil Republike Srbije za 2016. godinu. Beograd: Komesarijat za izbeglice i migracije. Dostupno na: <http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/migracioni%20profil%202016.pdf>, stranici pristupljeno 15.9.2018.
 - (16) Komesarijat za izbeglice i migracije (2017) Migracioni profil Republike Srbije za 2017. godinu. Beograd: Komesarijat za izbeglice i migracije. Dostupno na: <http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/migracioni%20profil%202017.pdf>, stranici pristupljeno 15.9.2018.
 - (17) Krstić, I. (2012) Zaštita prava migranata u Republici Srbiji - Priručnik za državne službenike i službenike u lokalnim samoupravama. Beograd: Međunarodna organizacija za migracije – Misija u Srbiji.
 - (18) Levy, C. (2010) Refugees, Europe, Camps/State of Exception: “Into the Zone”, the European Union and Extraterritorial Processing of Migrants, Refugees, and Asylum-seekers (Theories and Practice), *Refugee Survey Quarterly*, 29(1): 92-119.
 - (19) Leaders' Meeting on refugee flows along the Western Balkans Route Leaders' Statement. Dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_en.htm, stranici pristupljeno 25.9.2018.
 - (20) Managing Migration Together. Dostupno na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6481-2016-INIT/en/pdf>, stranici pristupljeno 25.9.2018.
 - (21) Marković, J., Cvejić, M. (2017) Nasilje nad ženama i devojkicama u izbegličkoj i migrantskoj populaciji u Srbiji. Beograd: Atina – Udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima i svih oblika nasilja nad ženama.
 - (22) Morehouse, C., Blomfield, M. (2011) Irregular Migration in Europe. Washington, DC: Migration Policy Institute.
 - (23) Petrović, L., Tošković, S. (2017) Institucionalni mehanizmi za integraciju osoba kojima je odobren azil. Analiza pravnog okvira u Republici Srbiji uz osvrt na relevantne direktive Evropske unije i postojeća rešenja zemalja članica koje imaju napredne sisteme integracije. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava. Dostupno na: https://www.ombudsman.rs/attachments/article/4540/Lana%20Petrovic,%20Sonja%20Toskovic%20Integracija%20osoba%20kojima%20je%20odobren%20azil_analiza.pdf, stranici pristupljeno 14.9.2018.
 - (24) Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu. Dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5555/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20građana%20za%202015%20%20latinica.pdf>, stranici pristupljeno 26.9.2018.
 - (25) Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu. Dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5191/Godisnji%20izvestaj%20Z>

- astitnika%2ogradjana%20za%202016.%20godinu%20LATINICA.pdf, stranici pristupljeno 26.9.2018.
- (26) Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2017. godinu. Dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5671/Godisnji%20izvestaj%20za%202017.%20godinu.pdf>, stranici pristupljeno 26.9.2018.
- (27) Staffans, I. (2012) Evidence in European Asylum Procedures, Leiden: Brill.
- (28) UNHCR (2018) Azil u Srbiji, činjenice. Dostupno na: <http://www.unhcr.rs/media/docs/2018/AsylumFactsheet020518SRBF.PDF>, stranici pristupljeno 24.9.2018.
- (29) Zirojević, M., Nikolić, O. (2017) Migration and terrorism - The problem and possible solutions. U: M. Gjurovski (ur.) Security concepts and policies - new generation of risks and threats, Skopje: University “St. Kliment Ohridski” Bitola, Faculty of Security-Skopje, Vol. I: 139-146.

Pravni izvori

- (1) Instrukcija o postupanju centara za socijalni rad i ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika u obezbeđivanju zaštite i smeštaja maloletnih migranata bez pratnje. Dostupno na: <http://www.udruzenjesz.rs/images/PDF/instrukcija.pdf>, stranici pristupljeno 27.9.2018.
- (2) Konvencija o pravima deteta, Službeni list SRFJ, Međunarodni ugovori, br. 15/90 i Službeni list SRJ, Međunarodni ugovori, br. 4/96 i 2/97.
- (3) Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, Službeni glasnik RS, Međunarodni ugovori, br. 19/2009.
- (4) Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, Službeni glasnik RS, Međunarodni ugovori, br. 12/2013.
- (5) Konvencija o statusu izbeglica, Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 7/1960.
- (6) Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunski protokoli, Službeni list SRJ, Međunarodni ugovori, br. 6/2001.
- (7) Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u centru za azil, Službeni glasnik RS, 31/2008.
- (8) Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil, Službeni glasnik RS, br. 93/2008.
- (9) Protokol o statusu izbeglica, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 15/1967.
- (10) Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, A/Res/70/1, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Dostupno na: <http://undocs.org/A/RES/70/1>, stranici pristupljeno 14.9.2018.
- (11) Uredba o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj, Službeni glasnik RS, 128/14.
- (12) Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.
- (13) Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 24/2018.
- (14) Zakon o strancima, Službeni glasnik RS, br. 24/2018.
- (15) Zakon o zapošljavanju stranaca, Službeni glasnik RS, br. 128/2014, 113/2017 i 50/2018.

PROTECTION OF MIGRANTS' RIGHTS IN SERBIA: FROM HUMANITARIAN PROTECTION TO INTEGRATION AND SOCIAL INCLUSION

Ministry of Interior of the Republic of Serbia, Border Police Directorate Serbia faced the increase in irregular migration particularly during 2015, when it found itself in the so-called Western Balkan migration route. The state, with the assistance of international organizations and local civil society organizations, has taken a number of measures to provide migrants and refugees with humanitarian assistance, including accommodation, health care, assistance and support, and access to the asylum procedure. The lessons learnt have served to make certain improvements in practice, as well as a basis for further reforms of the normative framework relevant for the asylum system and migration policy. This paper aims to illustrate the extent to which the institutions' responses to the protection of the rights of migrants are in line with international standards, which challenges institutions in Serbia face with and what would be direction for further work on ensuring integration and social inclusion of refugees. The article is based on triangulation of data collected by qualitative analysis of the international and national legal framework relevant for the protection of the rights of refugees and migrants and analytical documents of state institutions, independent agencies and civil society organizations on the level of respect of the rights of refugees and migrants in Serbia. The paper starts with a brief overview of international standards for the protection of migrants' rights. This is followed by the review of some measures and activities of institutions aimed at humanitarian care of migrants in Serbia, on the one hand, and their integration and social inclusion, on the other, and the analysis of the normative framework in the field of asylum. The concluding part brings some challenges faced by the institutions and possible steps for more adequate and efficient integration and social inclusion of refugees and migrants.

KEY WORDS: migrants / refugees / protection / human rights / legislation / practice / Serbia