



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC**

# Tražiocci azila u Srbiji i srpski tražiocci azila u Evropi

---

Uporedna analiza profila, potreba i sistema podrške

# Sadržaj

Sadržaj.....	2
O projektu i Centru za zaštitu i pomoć tražiocima azila .....	3
I. Uvod .....	4
II. Profil tražilaca azila u Srbiji.....	7
1. Ko su tražioci azila u Srbiji? .....	7
2. Razlozi za napuštanje domovine i očekivanja od budućnosti .....	10
3. Put tražilaca azila od zemlje porekla do Srbije .....	12
3.1. Boravak u Grčkoj .....	13
3.2 Nove rute od Grčke do Srbije.....	14
4. Glavni akteri u okviru azilnog sistema Srbije i problemi funkcionisanja .....	16
6. Integracija osoba koje su dobile azil u Srbiji.....	21
7. Šta Srbija može da preuzme od dobrih praksi politike integracije Švajcarske .....	22
8. Zaključci i preporuke za unapređenje azilnog sistema u Srbiji .....	24
III. Odbijeni tražioci azila iz Srbije u evropskim državama nakon vizne liberalizacije .....	28
1. Kontekst.....	28
2. Nedostatak elementarnih podataka o tražiocima azila iz Srbije .....	29
3. Uticaj visokog broja tražilaca azila-državljana Srbije u evropskim zemljama na dinamiku procesa pristupanja Srbije EU .....	31
4. Profil i potrebe tražilaca azila iz Srbije .....	32
5. Pravni, strateški i institucionalni okvir Srbije za delovanje sa srpskim građanima-odbijenim tražiocima azila u evropskim zemljama.....	35
6. Postignuti rezultati i predstojeći izazovi.....	40
7. Zaključci i preporuke za unapređenje položaja odbijenih srpskih tražilaca azila .....	43
IV. Osvrt na istraživanje i dodirne tačke dveju grupa tražilaca azila .....	46

Ovaj projekat je sproveden od strane Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila (APC/CZA), stavovi izneti u ovom dokumentu ne izražavaju nužno stavove Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC).

## O projektu i Centru za zaštitu i pomoć tražiocima azila

Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila (APC/CZA) je osnovan 05.12.2007. godine i od početka funkcionisanja azilnog sistema u Srbiji pruža pravnu i psihosocijalnu pomoć tražiocima azila i licima koja su dobila azil u Srbiji. APC/CZA je prepoznat Strategijom Vlade RS o migracijama za period 2009.-2014. ("Sl.glasnik" br.25/2009), kao organizacija koja pruža pravnu i drugu podršku tražiocima azila u Srbiji. Sva lica koja su dobila jedan od vidova azila u Srbiji su zastupana od strane APC/CZA. Do 2012.godine, APC/CZA je bio jedina organizacija koja je pravno štitila tražioce azila. Do danas APC/CZA zastupa najveći broj tražilaca azila u Srbiji. APC/CZA je član ECRE-a (European Council on Refugees and Exiles), panevropske alijanse nevladinih organizacija za pružanje pomoći izbeglicama i tražiocima azila.

Cilj projekta *Uporedna analiza profila, potreba i inkluzije tražilaca azila u Srbiji i srpskih građana koji traže azil u razvijenim evropskim zemljama* jeste da analizira i predstavi fenomen, potrebe, očekivanja srpskih tražilaca azila u Evropi i stranaca tražilaca azila u Srbiji, kao i da na osnovu analiza i rezultata istraživanja postojećih fenomena i sistema podrške ovim grupama u Srbiji doprinese boljem funkcionisanju srpskog azilnog sistema i sistema prihvata srpskih tražilaca azila povratnika.

Projekat *Uporedna analiza profila, potreba i inkluzije tražilaca azila u Srbiji i srpskih građana koji traže azil u razvijenim evropskim zemljama* finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC).

Izdao:

Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila (APC/CZA), 2013. godine

Urednik:

Radoš Đurović, izvršni direktor APC/CZA

Autori:

Sena Marić, politikološkinja APC/CZA

Snežana Petijević, politikološkinja APC/CZA

Jana Stojanović, psihološkinja APC/CZA

## I. Uvod

Cilj istraživanja u okviru projekta *Uporedna analiza profila, potreba i inkluzije tražilaca azila u Srbiji i srpskih građana koji traže azil u razvijenim evropskim zemljama* jeste da stručnoj i široj javnosti približi dve kategorije migranata koje do danas predstavljaju priličnu nepoznanicu, a čije sve odlike, potrebe, nisu u potpunosti razjašnjeni niti poznati. Cilj projekta je da kroz istraživanje i predstavljanje rezultata, doprinese boljem funkcionisanju srpskog sistema azila ali i mehanizama upravljanja migracijama u Srbiji, doprinese boljim i većim efektima instrumenata socijalne inkluzije povratnika koji su odbijeni u azilnim postupcima u evropskim zemljama i doprinese kreiranju strategije integracija osoba koje su dobile azil u Republici Srbiji ili su srpski građani vraćeni iz zemalja Evropske unije i drugih razvijenih evropskih zemalja kao srpski građani koji su tražili azil u istim zemljama nakon vizne liberalizacije 2009. godine.

Srbija već nekoliko godina predstavlja tranzitnu zemlju u lancu interkontinentalnih migracija iz Afrike i Azije u Evropu, što je uslovalo značajan porast broja tražilaca azila u Srbiji u mladom azilnom sistemu uspostavljenom 2008. godine. Građani su se po prvi put u mestima gde žive susreli sa strancima drugih rasa, kultura i civilizacija ili čitali u medijima o imigrantima koji borave u lokalnim sredinama u unutrašnjosti Srbije. Nadležni državni organi, predstavnici vlasti i sudovi, nedovoljno obučeni i upoznati sa materijom azila, značajno utiču na proces valjanog funkcionisanja azilnog sistema, a odsustvo pravilnog i efikasnog funkcionisanja celog sistema dalje dodatno i posredno utiče i na stavove lokalnih građana prema tražiocima azila, koji suočeni sa strancima koji nemaju adekvatnu asistenciju u okviru azilnog sistema, stiču krivu predstavu o azilnoj populaciji, neosnovane strahove i predrasude, izloženi dodatno i političkim i drugim uticajima lokalnih političkih i interesnih grupa.

U isto vreme, Srbija trpi veliki pritisak da omogući uslove za održivu integraciju svojih državljana koji u velikom broju kontinuirano odlaze u bogate evropske zemlje da traže azil. Naime, izuzetno siromašni građani Srbije, mahom romske ali i albanske, srpske i druge nacionalnosti, zbog nedostatka perspektive u Srbiji odlaze da traže azil u razvijenijim evropskim državama. Njihovi neosnovani azilni zahtevi u zemljama Evropske unije uticali su na donosioce odluka u Uniji da uspostave mehanizam za ponovno uvođenje viza zemljama Zapadnog Balkana. Na ovaj način došlo je do realne opasnosti da građani Srbije mogu u skorijoj budućnosti ostati uskraćeni da putuju u zemlje Šengena bez vize. Ukidanje bezviznog režima bi usporilo dinamiku procesa pristupanja Srbije u EU, dok bi u isto vreme doprinelo dodatnoj stigmatizaciji već socijalno-ekonomski ugroženih građana Srbije – odbijenih tražilaca azila u evropskim državama, koji bi bili okrivljeni za ponovno uvođenje viznog režima.

Kroz prikaz profila i životnih priča tražilaca azila u Srbiji i tražilaca azila iz Srbije, razloga zbog kojih odlaze iz zemalja porekla, njihovih potreba i očekivanja od budućnosti, ova studija će nastojati da doprinese boljem razumevanju ove dve kategorije migranata što je neophodan preduslov za pravilno funkcionisanje azilnog sistema Srbije i održivu integraciju odbijenih srpskih tražilaca azila nazad u Srbiju.

Projektni tim APC/CZA (u sastavu politikolog, psiholog, pravnik i socijalni radnik) u periodu od avgusta do decembra 2013. godine je sprovodio detaljne intervjue sa 60 tražilaca azila u

Banji Koviljači i Bogovađi<sup>1</sup> i sa 55 odbijenih srpskih tražilaca azila u EU i Švajcarskoj.<sup>2</sup> Reprerentativnosti u istraživanju je doprinelo i prethodno šestogodišnje iskustvo APC/CZA u pružanju pravne i psiho-socijalne pomoći tražiocima azila u Srbiji<sup>3</sup>, pri čemu su članovi APC/CZA projektnog tima stekli poverenje tražilaca azila što je značano doprinelo prikupljanju verodostojnih informacija i intervjuu. U delu istraživanja vezanom za srpske državljane, doprinela je i svesrdna asistencija lokalnih nevladinih organizacija koje neposredno i terenski dugo godina rade sa populacijom povratnika- srpskih građana tražilaca azila u evropskim zemljama. U okviru istraživanja APC/CZA su posebno pomogle Ekumensko-humanitarna organizacija iz Novog Sada, NVO Nexus iz Vranja, NVO Udruženje Roma braničevskog okruga iz Požarevca, NVO Omladinski forum za edukaciju Roma iz Bujanovca, Crveni krst Beograda i Crveni krst Srbije. Uzorak tražilaca azila koji je učestvovao u istraživanju je formiran u odnosu na zvanične statistike Ministarstva unutrašnjih poslova o nacionalnoj i rodnoj strukturi i prethodnom mestu boravka tražilaca azila u Srbiji u 2012. i 2013. godini. Sami intervjui su bili polustruktuisani, sa tipskim pitanjima za sve ispitanike, dok je projektni tim prilagođavao tok i dinamiku razgovora raspoloženju ispitanika da podele svoja iskustva i svedočenja. Cilj studije je i da ukaže na nedostatke i probleme funkcionisanja azilnog sistema u Srbiji, kao i na ograničenja i nedostatke mera za integraciju odbijenih tražilaca azila – građana Srbije u srpsko društvo. Kako bi se u potpunosti razumeo okvir za delovanje sa povratnicima po readmisiji, projektni tim je sproveo ukupno 18 intervjua sa predstavnicima državnih organa i ustanova, predstavnicima lokalnih vlasti i stručnjacima u ovoj oblasti, između ostalog službenicima Komesarijata za izbeglice i migracije, službenicima Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, službenicima Vladine kancelarije za inkluziju i smanjenje siromaštva (SIPRU), službenicima Delegacije Evropske unije u Srbiji, vođom projekta EU „Pravna pomoć“, stručnim radnicima Centara za socijalni rad u Vranju, Bujanovcu, Novom Pazaru, Vršcu i Paliluli i poverenicima za izbeglice u Novom Pazaru, Vranju, Požarevcu, Bujanovcu i Zrenjaninu.

Deo projektnih aktivnosti je obuhvatio i terenske posete Bugarskoj i Švajcarskoj, zemljama sa prethodnim iskustvom u oblasti prihvata i integracije tražilaca azila kao i sa iskustvom u slučajevima lica koja zloupotrebljavaju bezvizni režim, a u cilju pronalaženja najadekvatnijih rešenja u pogledu unapređenja azilnog sistema i sistema integracije i inkluzije ovih kategorija ljudi u srpsko društvo. Intervjui su održani sa predstavnicima Federalnog biroa Švajcarske za

<sup>1</sup>U projektnom periodu stručni projektni tim APC/CZA je sproveo istraživanje sa 60 tražilaca azila u azilnom centru Banja Koviljača i Bogovađa od kojih 38% ispitanih čine tražioci azila iz Sirije, 17% iz Alžira i Maroka, 15% iz Somalije, 10% iz Eritreje, 8% iz Nigerije, 8% iz Avganistana i 4% iz Sudana. Kad je u pitanju rodna struktura, 80% ispitanika čine muškarci a 20% ispitanih tražilaca azila su bile žene. U odnosu na starosnu strukturu, ispitanici imaju između 17 i 32 godine starosti. Ispitanika ima visoko obrazovanje ima 25% ispitanika, 45% srednje obrazovanje i 30% osnovno obrazovanje.

<sup>2</sup>U projektnom periodu istraživanje je sprovedeno među 55 odbijenih tražilaca azila-državljana Srbije sa prebivalištem u Novom Sadu, Zrenjaninu, Zemunu, Zemun Polju, Paliluli, Požarevcu, Vranju, Bujanovcu i kolektivnom centru Varna kod Šapca, od kojih 54% muškaraca i 46% žena. U odnosu na nacionalnu pripadnost, 88% ispitanika su Romi, 6% Albanci i 6% Srbi. Kada je u pitanju starosna struktura, 88% ispitanika ima između 29-35 godina, 6% 15-18 godina i 6% 50-55 godina. 52% ispitanika je azil zatražilo u Švedskoj, 35% u Nemačkoj, 6% Švajcarskoj i 6% u Francuskoj. 80% ispitanika ima osnovno ili nedovršeno osnovno obrazovanje, dok 20% ima srednje obrazovanje.

<sup>3</sup> Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila (APC/CZA) je osnovan 05.12.2007.godine i od početka funkcionisanja azilnog sistema u Srbiji pruža pravnu i psihosocijalnu pomoć tražiocima azila i licima koja su dobila azil u Srbiji. APC/CZA je prepoznat Strategijom Vlade RS o migracijama za period 2009.-2014. "Sl.Glasnik" br.25/2009, kao organizacija koja pruža pravnu i drugu podršku tražiocima azila u Srbiji. Sva lica koja su dobila jedan od vidova azila u Srbiji su zastupana od strane APC/CZA.

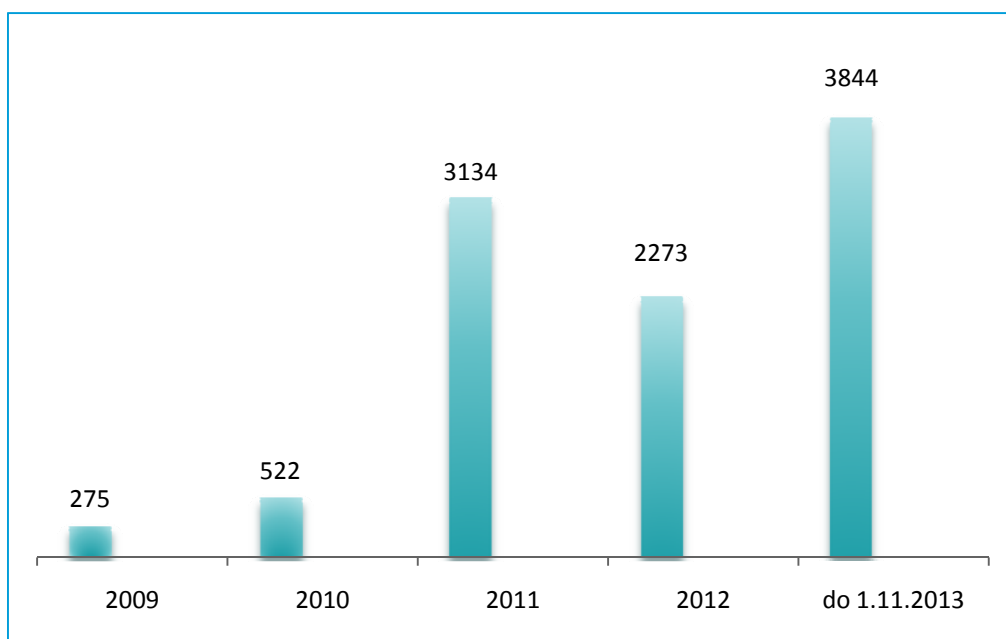
migracije, službenicima kantona Bern koji se bave pitanjem integracije lica sa međunarodnom zaštitom, kao i nevladinom organizacijom Caritas koja radi neposredno sa izbeglicama u Švajcarskoj. Stručno istraživanje je takođe sprovedeno u Bugarskoj, državi koja takođe ima izazove u integraciji romske populacije. Sastanci su održani sa predstavnicima Međunarodne organizacije za migracije i NVO Caritas u Sofiji.

Sama publikacija je podeljena u dve celine. U prvom delu je obrađen profil tražilaca azila u Srbiji, njihov put od zemlje porekla do Srbije i data je analiza azilnog sistema Srbije sa preporukama za njegovo unapređenje. U drugom delu je predstavljen profil odbijenih tražilaca azila iz Srbije po njihovom povratku u Srbiju, opisan institucionalni okvir za delovanje prema povratnicima po readmisiji u koje se između ostalih ubrajaju i odbijeni srpski tražioci azila- u evropskim zemljama, analiziraju ograničenja u funkcionisanju donetih mera za integraciju povratnika po readmisiji i najzad daju sugestije koje treba da doprinesu nastojanjima da se odbijeni tražioci azila iz Srbije, kao socijalno ugroženi građani Srbije, trajno i uspešno integrišu u naše društvo.

## II. Profil tražilaca azila u Srbiji

### 1. Ko su tražioci azila u Srbiji?

Od uspostavljanja azilnog sistema u Srbiji (od početka primene Zakona o azilu, 01. aprila 2008. godine) do 01. novembra 2013.godine, u Srbiji su 10 048 osobe tražile azil, od čega je svega deset osoba dobilo pozitivnu odluku-izbegličku ili subsidijernu zaštitu. Razlozi za ovu drastičnu nesrazmeru broja zahteva za azil i broja pozitivnih odluka su dvostruki. Naime, Srbija za apsolutnu većinu njenih tražilaca azila predstavlja tranzitnu zemlju na njihovom putu do razvijenih zemalja severne i zapadne Evrope, imajući u vidu da najveći azilanata napusti Srbiju pre okončanja azilnog postupka. U isto vreme, tražioci azila u Srbiji bivaju demotivisani da sačekaju okončanje azilnog postupka zbog sporosti i neefikasnosti azilnog sistema Srbije.<sup>4</sup> Većina tražilaca azila u Srbiju uđe nezakonito, najčešće prelaskom granice van graničnih prelaza. Međutim, izražavanjem namere da traže azil, njihov boravak u Srbiji postaje legalan, a tokom azilnog postupka tražioci azila između ostalog imaju pravo na smeštaj u azilnom centru, azilnu ličnu kartu, slobodu kretanja na teritoriji Srbije, zdravstvenu zaštitu, besplatno osnovno i srednje obrazovanje.<sup>5</sup>

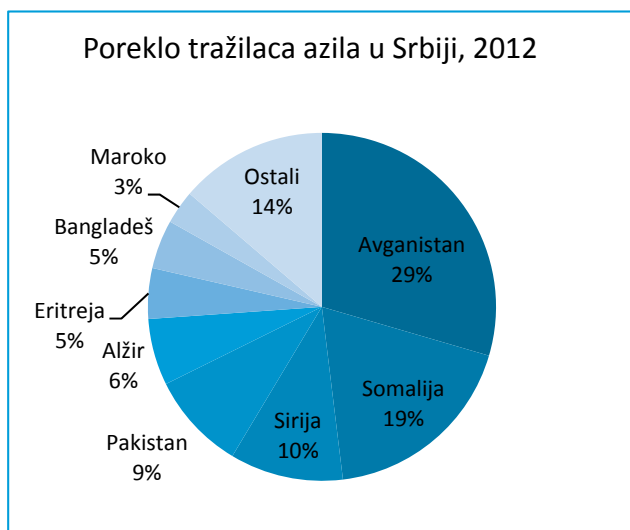
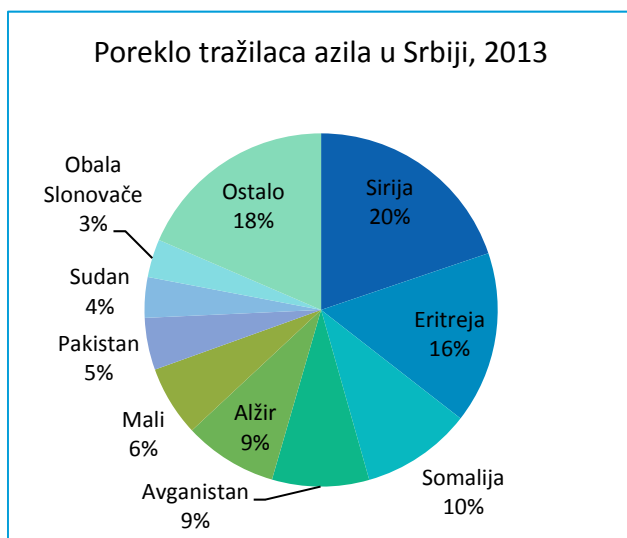


Broj tražilaca azila u Srbiji, 01.01.2008.-01.11.2013.

<sup>4</sup> U 2012.godini, od ukupno 2723 lica koja su izrazila nameru za azil, svega 12,34% njih je podnelo zahtev za azil. Od 419 odluka Odseka za azil u 2012.godini, 350 je bilo obustava postupka zbog svojevolsnog napuštanja azilnog postupka: Vlada RS, Migracioni profil Republike Srbije za 2012.godinu, str.45. [http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/Migracioni\\_profil\\_Republike\\_Srbije\\_za\\_2012.pdf](http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/Migracioni_profil_Republike_Srbije_za_2012.pdf)

U 2013. godini od 01.01.2013.do 31.10.2013. godine, ukupno 3844 lica su izrazila nameru za azil, podneta su 132 zahteva za azil, izdato 366 novih ličnih karata, a realizovano svega 15 saslušanja. U istom periodu doneto 7 rešenja o odbacivanju zahteva za azil, 2 o odbijanju zahteva za azil i 2 rešenja kojima je dodeljen azil: Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila.

<sup>5</sup> Zakona o azilu, (Službeni glasnik RS br. 107/2007.) članovi 39, 40, 41, 51, 60.



Osobe koje zatraže azil u Srbiji su u najvećem broju poreklom iz Afrike, Bliskog i Srednjeg istoka, iz zemalja iz kojih dolazi najveći deo globalne azilne populacije<sup>6</sup> – Sirije, Somalije, Avganistana, Eritreje, Pakistana, Alžira, Malija, itd. Ova činjenica Srbiju stavlja u središte fenomena interkontinentalnih migracija iz Afrike i Aziju u Evropu koje su „mešovitog“ karaktera (*mixed migrations*), s obzirom da imigrante čine osobe koje beže od oružanog sukoba u zemlji porekla (najakutniji je slučaj Sirije), diskriminacije, straha od progona, ali i nemaštine i želje za boljim i sigurnijim životom, odsustva hrane i vode. Prema procenama Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila broj osoba koje nelegalno uđu u Srbiju, nikad ne zatraže azil i prođu kroz Srbiju neopaženi od strane državnih organa Srbije (ove osobe spadaju u kategoriju iregularnih migranata) u 2012. godini<sup>7</sup> je bio šest do sedam puta veći od broja osoba koje su zatražile azil u Srbiji, a isti trend se nastavlja i u 2013. godini.

Kada se uzme u obzir struktura tražilaca azila u Srbiji u odnosu na broj i geografsko poreklo u proteklih pet godina (od uspostavljanja azilnog

sistema 2008. godine do danas), može se primetiti da se nacionalna struktura vrlo često menjala i dobijala nove karakteristike zavisno od aktuelnih, regionalnih, političkih i drugih dešavanja u svetu. Na primer, usled građanskog rata u Libiji 2011. godine, broj tražilaca azila iz Libije je te godine imao velikog udela u ukupnom broju tražilaca azila, da bi se u 2012. godini njihov broj znatno smanjio<sup>8</sup>. Sa druge strane, u protekle dve godine (2012. i 2013. godine) drastično je povećan broj tražilaca azila iz ratom pogođenih područja i zemalja u kojima se sistematski krše osnovna ljudska prava: Sirije, Eritreje, država zapadne Afrike, dok su

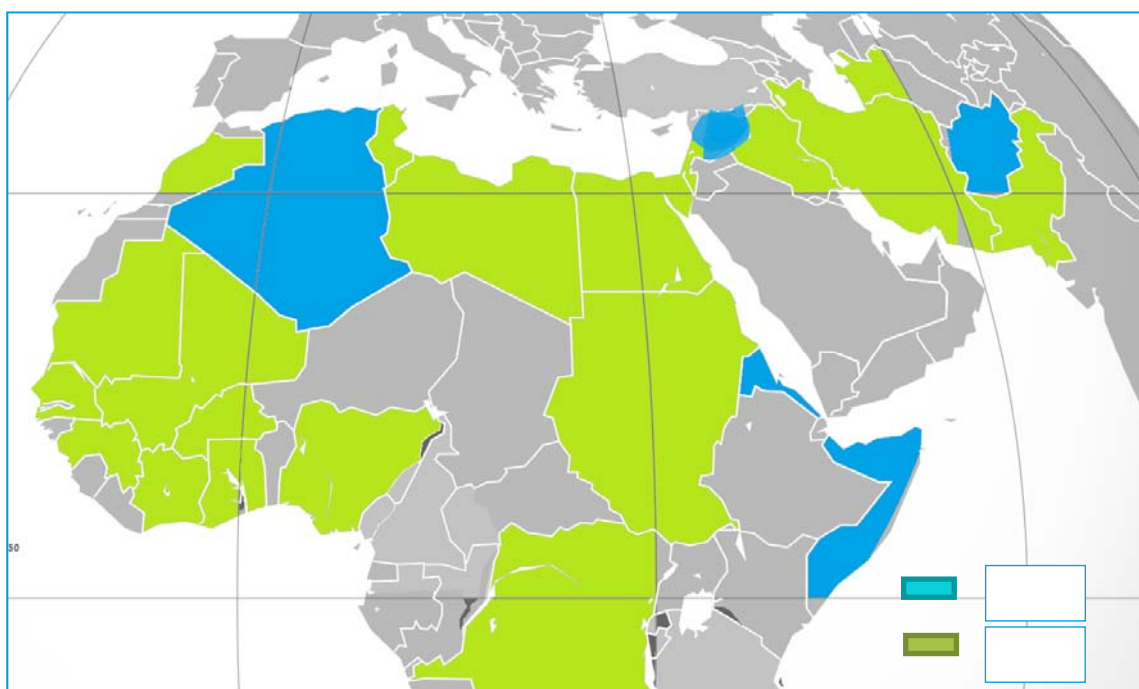
<sup>6</sup> U 2012. godini u prvih 10 zemalja sveta iz kojih dolazi najviše tražilaca azila su: na prvom mestu Avganistan, Sirija, Srbija i Kosovo, Kina, Pakistan i Ruska Federacija, Irak, Iran, Somalija i Eritreja : UNHCR, „UNHCR Asylum Trends 2012“, <http://www.unhcr.org/5149b81e9.html>

<sup>7</sup> Pogledati: APC/CZA „Tražiocima azila i iregularni imigranti u Srbiji: fenomen, problemi, potrebe, očekivanja, profil“, avgust 2013., <http://www.apc-cza.org/images/publikacije/CZA%20obrosura%20Profil%20Trazioci%20azila%202012-2013.pdf>

<sup>8</sup> U 2011. godini, 139 državljana Libije je podnelo zahtev za azil u Srbiji (4,4% od ukupnog broja zahteva), dok je u 2012. godini njihov broj bio 42 (1,5% ukupnog broja zahteva za azil u Srbiji): Migracioni profil Republike Srbije 2012, str.41 i 44. [http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/Migracioni\\_profil\\_Republike\\_Srbije\\_za\\_2012.pdf](http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/Migracioni_profil_Republike_Srbije_za_2012.pdf)



državljeni Avganistana, Pakistana, Somalije i zemalja Magreba (Alžir, Maroko, Tunis) konstantno prisutni tokom svih godina postojanja azilnog sistema Srbije u značajnom udelu<sup>9</sup>.



**Najveće populacije tražilaca azila u Srbiji**

Zajedničko za apsolutnu većinu tražilaca azila u Srbiji je činjenica da do Srbije dođu nelegalnim prelaskom granica najmanje nekoliko država od zemalja porekla. Razlog tome je najčešće nemogućnost legalnog dolaska i ulaska u Srbiju, a usled aktivnog progona, rata i nasilja opštih razmera u zemljama porekla, usled odsustva prilike da se viza zatraži i sačeka u zemlji porekla, usled odsustva dokumenata, usled dugih i komplikovanih procedura za dobijanje viza, usled nemogućnosti podnošenja zahteva za azil u diplomatsko-konzularnim predstavništvima većine država. Kako bi uspeali da napuste svoje zemlje, pronađu utočište ili dođu do željene destinacije, tražioci azila veoma često koriste usluge krijumčara i fasilitatora, koji im za visoku cenu pomažu u prelasku preko granica van graničnih prelaza i obezbeđuju smeštaj u tranzitnim državama. Tokom putovanja i krijumčarenja tražioci azila rizikuju svoje živote, budući da pozitivan ishod krijumčarenja nikada ne može biti zagarantovan. Štaviše, prema svedočenjima tražilaca azila u Srbiji, neretko se dešava da tražioci azila budu prevareni i zlostavljani od strane krijumčara, kao i da stradaju ili budu svedoci stradanja svojih najmilijih ili nekih od svojih prijatelja i saputnika. Ilustrativni primeri su prema izjavama ispitanika stradanja i davljenja na Egejskom moru, kada usled lošeg vremena i brzine čamaca, migranti padaju sa plovila dok čamci nastavljaju dalje bez osvrtnja i pružanja pomoći, a rođaci i saputnici se drže od strane krijumčara kako bi bili sprečeni da skoče u more u pomoć davljenicima.

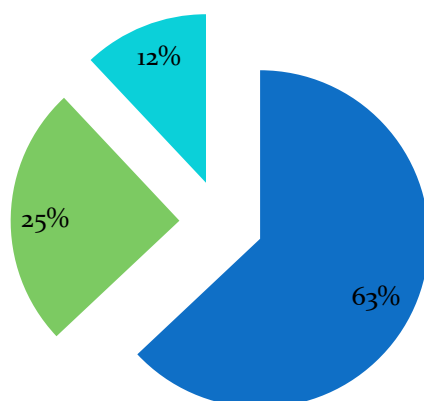
<sup>9</sup> U 2011. godini, 54% ukupnog broja tražilaca azila su činili Avganistanci, 15,7% Somalijci; 11,1% Pakistanci; državljani zemalja Magreba (Alžir, Maroko, Tunis) ukupno 6,2%. U 2012. godini, državljani Avganistana su činili 29,5% ukupnog broja tražilaca azila u Srbiji; državljani Somalije 18,5%; Sirije 10,5%; Pakistana 9%; Alžira 6,2%, Maroka 3,2%; Tunisa 1%; statistika Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila (APC/CZA) za 2011. i 2012. godinu.

## 2. Razlozi za napuštanje domovine i očekivanja od budućnosti

Tražiocima azila obuhvaćeni istraživanjem su imali veoma različita iskustva o razlozima odlaska iz zemalja porekla. Dok su ispitanici iz zemalja Magreba (Alžir, Maroko, Tunis) isključivo naveli ekonomske razloge, tražiocima azila iz Sirije, Eritreje, Sudana i Avganistana su kao razlog odlaska iz zemalja porekla naveli bežanje od rata, progona i neslaganje sa političkim režimom. Somalijci i Nigerijci su imali kombinovane razloge – većina Somalijaca beži od oružanog sukoba, dok većina Nigerijaca traga za boljim životom i da bi prehranila porodicu<sup>10</sup>, a mali deo iz obe grupe pak putuje i iz želje za obrazovanjem.

### Razlozi za napuštanje zemlje porekla ispitanih tražilaca azila

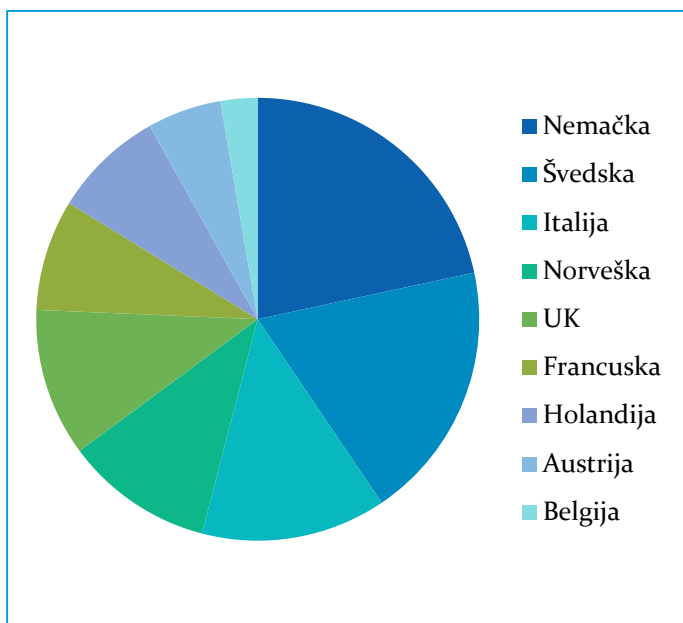
■ Oružani sukob   ■ Ekonomski razlozi   ■ Kombinovani razlozi



Na osnovu intervjua sa tražiocima azila iz Sirije, Eritreje i Sudana, došlo se do zaključka da oni zaista spadaju u onu grupu tražilaca azila koja se kvalifikuje da azil i dobije bežeći od progona po osnovu verske, političke i etničke i pripadnosti posebnoj društvenoj grupi u zemljama porekla. Većina ispitanika iz Sirije i Eritreje (65%) je izjavila da bi se vratila u domovinu ukoliko bi se rat i kršenje osnovnih prava okončali, dok su pojedinci iz Sirije čak priznali da ih grize savest što su napustili domovinu. S druge strane, ispitanici Avganistanci, Nigerijci i Somalijci koji su pobjegli zbog građanskog rata ili progona ne žele da se više ikad vrate u svoje zemlje, što zbog rezigniranosti i uverenosti da se situacija nikad neće promeniti na bolje, to zbog straha od progona i krvne osvete ukoliko bi se vratili.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Osobe iz Nigerije koji beže od talasa verskog nasilja na severu Nigerije su za sada retke, a njihov veći broj u grupi nigerijskih tražilaca azila se tek očekuje u narednom periodu.

<sup>11</sup> Za više informacija o zemljama porekla tražilaca azila koji dolaze u Srbiju, konsultovati Azilnu biblioteku Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila (APC/CZA), dostupnu na sajtu <http://www.apc-cza.org/sr-YU/coi.html>



Ispitanici koji su naveli razloge ekonomske prirode ili želju za boljim životom i obrazovanjem, (u ovu grupu često ulaze Alžirci, Nigerijci, Somalijci i Eritrejci), ne žele da se ikada vrate u svoje domovine. Iako je većina Alžiraca tokom intervjua izjavila da im je prvi put kako pokušavaju da se domognu Evrope, na osnovu daljeg razgovora se zaključilo da su tražioci azila i ranije boravili u nekim od zemalja zapadne Evrope ili bivali proterani iz njih. Upitani koja država im je krajnja destinacija, većina ispitanika bira države u kojima već ima rođake i prijatelje ili čiji jezik

govori ili na osnovu saznanja da su te države bogate i tolerantne prema imigrantima. Shodno tome, najveći broj ispitanika je odgovorio da bi voleo da ode u Švedsku, zatim Nemačku, Norvešku, Francusku, Italiju, Veliku Britaniju Holandiju i Austriju. Od toga, državljani zemalja Magreba bi želeli da žive u Francuskoj, Italiji, Belgiji, dok Avganistanci i Somalijci navode Švedsku i Norvešku, a Sirijci u najvećoj meri Švedsku ili Nemačku kao zemlje krajnje destinacije.

Kad su u pitanju očekivanja ispitanih tražilaca azila u pogledu njihove asimilacije u društvo države u koje nameravaju da odu, svi ispitanici su uvereni da će im za integraciju trebati od šest meseci do godinu dana. Svi ispitanici su izjavili da očekuju pristojan život i normalan prijem, te da će u cilju što brže integracije prvo nastojati na nauče jezik. Zanimljivo je da je veliki broj ispitanika mogao vrlo jasno i precizno da kaže koliko očekuje da će zarađivati i šta će za taj novac moći da priušte, verovatno zahvaljujući informisanju i razgovorima sa rođacima i prijateljima<sup>12</sup>. Ipak, generalni je utisak da tražioci azila imaju nerealna očekivanja od zemlje krajnje destinacije u pogledu zarade i kvaliteta života imajući u vidu da se tražioci azila rukovode samo isključivo pozitivnim primerima sunarodnika čiji su uspesi na Zapadu rezultat glasina i preuveličavanja usled izrazite želje za boljim životom. Međutim, ukoliko se uporede generalni uslovi evropskog života i života u zemljama trećeg sveta može se sa lakoćom zaključiti da sami opšti evropski životni uslovi predstavljaju dovoljan razlog za napuštanje zemalja porekla.

Jedan od zaključaka ispitivanja jeste da sve ispitanike odlikuje izuzetna upornost, a da sama činjenica da su tražioci azila uspeli da dođu do Srbije predstavlja još jedan dokaz njihove istrajnosti i odlučnosti. Prema rezultatima istraživanja, ispitanici iz zemalja Magreba su najbolje pripremljeni na izazove putovanja, a posebno imajući u vidu da se u većini slučajeva nisu zaputili po prvi put ka Evropi, što nije slučaj sa ostalim ispitanicima u okviru uzorka.

<sup>12</sup> Tražioci azila iz Alžira očekuju da će u Italiji zarađivati oko 1500 eura mesečno; svi ispitanici Somalijci su precizirali da očekuju da će u Švedskoj zarađivati oko 30 000 švedskih kruna (oko 3000 evra); nekoliko Sirijaca očekuje da će u Nemačkoj zarađivati između 1500 i 2000 eura mesečno.

Treba takođe primetiti da je broj visoko obrazovanih tražilaca azila čak 25% i da isti tražioci azila imaju visoko obrazovanje ili im je ostalo nekoliko ispita do završetka fakulteta u trenutku napuštanja zemlje porekla. Najveći broj ovih ispitanika dolazi iz Sirije, a zatim iz Eritreje i Sudana. Ujedno, treba naglasiti da po verskoj strukturi 18% tražilaca azila čine hrišćani (iz Nigerije, Eritreje i Sirije i drugih zemalja), dok su preostali ispitani tražioci azila predominantno islamske veroispovesti.

### 3. Put tražilaca azila od zemlje porekla do Srbije

Ako uzmemo u obzir putanju kojom su ispitani tražioci azila išli pre dolaska u Srbiju, njihova svedočenja potvrđuju činjenicu da je Turska i dalje glavno stecište svih imigranata iz Azije i Afrike koji su krenuli ka Evropi.<sup>13</sup> Zbog svog geografskog položaja, Turska predstavlja najpogodniju tačku iz koje se dalje planira i organizuje put ka Evropi. Dodatna olakšavajuća okolnost je i činjenica da za pojedine zemlje čiji državljani čine značajan udeo u azilnoj populaciji Srbije, poput Sirije, Maroka i Alžira, nije potrebna viza za ulazak u Tursku, dok na primer procedura dobijanja vize državljanima Nigerije za Tursku ne podrazumeva komplikovanu proceduru. Sagovornici iz Eritreje su pribavili lažni pasoš kako bi avionom doputovali u Tursku, dok su pojedini sagovornici iz Somalije, Sudana i Avganistana u Tursku stigli pešice ili drumom iz susednih zemalja u koje su došli bilo avionom<sup>14</sup> bilo prevozom a granicu prelazili pešice, ilegalnim prelaskom granice van graničnih prelaza.

Tražioci azila se u Turskoj ne zadržavaju dugo, u proseku do tri meseca. Jedino su pojedini sagovornici iz Somalije ostali i do godinu dana. Boravak u Turskoj, a najčešće u Istanbulu, tražioci azila iskoriste kako bi zaradili novac za dalju etapu putovanja, konkretno radeći kao građevinski radnici ili poslove koje im krijumčari ili već postojeće zajednice sunarodnika u Istanbulu pronađu i obezbede. Što se tiče smeštaja, ispitanici su boravili ili u hotelu, iznajmljenim kućama krijumčara ili kod poznanika iz zajednica kojima pripadaju. Sudeći po svedočenjima migranata, niko nije imao problema sa turskom policijom, niti je imao ikakav kontakt sa njima dok su boravili u Istanbulu. Treba naglasiti da se migranti uglavnom smeštaju u četvrtima Istanbula u kojima se policija retko kreće, a koja su poznata kao nesigurna i siromašna, a koje migranti ne napuštaju krijući se u njima sve vreme svog boravka u gradu (Avganistanci mahom borave u kvartu Zejtinburnu, a državljani zemalja Magreba i Somalijci borave u kvartu Fatih). Iz Istanbula migranti se organizovano prebacuju bilo do kopnene tursko-grčke granice ili do Izmiru i drugih turskih gradova koji su najbliže grčkim ostrvima u Egejskom moru.

Zanimljiva su svedočenja nekolicine ispitanika koji tvrde da im je turska policija indirektno pomagala da pređu u Grčku u luci u Izmiru, bez ikakve namere da zaustave ili legitimišu migrante, dok je turska vojska to isto radila na kopnenoj grčko-turskoj granici

Kada je u pitanju način prelaska iz Turske u Grčku, iskustva ispitanih tražilaca azila dobrim delom potvrđuju situaciju koja je prisutna više od godinu dana, a vezana je za pojačane mere

<sup>13</sup> Radi poređenja, pogledati izveštaj APC-CZA „Tražioci azila i iregularni imigranti u Srbiji: fenomen, problemi, potrebe, očekivanja, profil“, avgust 2013, str.12-14., <http://www.apc-cza.org/images/publikacije/CZA%20obrosura%20Profil%20Trazioci%20azila%202012-2013.pdf>

<sup>14</sup> U periodu pre ratnih dejstava u Siriji, izvestan broj migranata iz Afrike i sa Arabijskog poluostrva je uz pomoć krijumčara prelazio preko Sirije u Tursku. Danas, lanac krijumčarenja kroz Siriju je gotovo zaustavljen iako prema izjavama tražilaca azila još uvek funkcioniše uz izuzetne bezbedonosne rizike.

grčke policije na grčko-turskoj granici, koje traju od avgusta 2012. godine.<sup>15</sup> Naime, tražioci azila iz Alžira, Maroka, Somalije, Sirije, koji su u Grčku prešli pre avgusta 2012. godine, nisu imali poteškoća da pređu reku Evros čamcem. Za razliku od njih, migranti koji su u Grčku ušli posle avgusta 2012. godine, uspeali su da pređu u Grčku tek nakon nekoliko pokušaja. Dvoje Sirijaca koji su prešli reku Evros u maju 2013. godine iz petog pokušaja, posvedočilo je da se više njihovih saputnika u čamcu udavilo, nakon što ih je grčka policija uhvatila i naterala da se vrate na drugu, tursku stranu reke. U 20% slučajeva, usled neuspelih pokušaja prelaska preko Evrosa, ispitanici su se preorijentisali na prelazak u Grčku preko mora. Više od 45% ispitanika je u Grčku došlo morem izbegavajući prelazak Evrosa, dok su preostali ispitanici koji su napustili Tursku nakon avgusta 2012. godine to učinili ili prelaskom Evrosa ili pak sve češće pokušavajući prelazak pešice iz Turske u Bugarsku.

Na osnovu ovih podataka mogu se uočiti nekoliko novih fenomena u odnosu na prethodno vršena istraživanja APC/CZA u martu 2013. godine. Pojačane mere grčke policije na grčko-turskoj granici u pojasu reke Evros su počele da se osećaju u Srbiji tek skoro godinu dana nakon njihovog uvođenja. Kao posledicu imale su diverzifikovanje ruta za izlazak iz Turske. Jedna od ruta je prelazak u Grčku preko mora, najčešće iz luke Izmir do grčkog ostrva Samos. Odatle su pojedini ispitanici tražioci azila uspeali da se ukrcaju na brod do Soluna, čime su se znatno približili grčkim severnim granicama, dok su neki bili uhvaćeni i smešteni u pritvorni centar u Atini. Druga ruta vodi iz Turske u Bugarsku, posebno često među tražiocima azila i iregularnim migrantima iz Avganistana i Pakistana.

### 3.1. Boravak u Grčkoj

Iskustva boravka u Grčkoj ispitanih tražilaca azila se izuzetno razlikuju u pogledu dužine boravka.<sup>16</sup> Za ispitanike koji su boravili u Grčkoj u toku 2010, 2011. i 2012. godine je karakteristično da su određeno vreme proveli u pritvornim centrima (*detention centres*), u koje bi bili zatvarani nakon što ih je grčka policija legitimisala i nalazila da nemaju dokumenta, uskraćujući im često pravo da zatraže azil.<sup>17</sup> U pritvornim centrima ispitanici iz Alžira i Maroka ističu da se boravi i do godinu dana.

Kad je u pitanju mogućnost traženja azila u Grčkoj ona je neretko ograničena od strane grčkih vlasti koje su pod snažnim pritiskom usled priliva velikog broja potencijalnih tražilaca azila.

---

<sup>15</sup> Grčka policija je pojačala kontrolu na granici u pojasu reke Evros od avgusta 2012. godine prisustvom dodatnih 1800 policajaca, a u decembru 2012. je završena izgradnja žičanog zida duž kopnene granice dugog deset i po kilometara. Zahvaljujući ovim akcijama, u 2012. godini je detektovano 35% manje ilegalnih imigranata na grčko-turskoj kopnenoj granici u odnosu na 2011. godinu: Frontex, „Annual Risk Analysis 2013”, 18 April 2013, strana 22., [http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2013.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf)

<sup>16</sup> Osobe koje su u Grčku ušle pre avgusta 2012.godine, (27% ispitanika), su ostali u Grčkoj od 5 meseci do tri godine, dok su se ostali ispitanici zadržali u Grčkoj od nekoliko nedelja do nekoliko meseci.

<sup>17</sup> Kad se nađu u Grčkoj, imigranti nastoje da se zadrže što je kraće moguće kako bi izbegli hapšenje i zatvaranje u pritvorske centregde mogu ostati do 18 meseci. Ovu praksu zatvaranja, koja je u potpunosti u suprotnosti sa međunarodnim pravom lišava potencijalnog tražioca azila slobode kretanja i prava na valjani azilni postupak, a iregularnog imigranta lišava mogućnosti da zatraži azil, grčke vlasti primenjuju počev od novembra 2012 u cilju suzbijanja velikog broja iregularnih imigranata prisutnih na grčkoj teritoriji. Pritvorni centri se nalaze u Atini i u blizini granice sa Turskom. Za više informacija pogledati: Pro Asyl, „Walls of Shame“, april 2012, str.26-40, [http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q\\_PUBLIKATIONEN/2012/Evros-Bericht\\_12\\_04\\_10\\_BHP.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2012/Evros-Bericht_12_04_10_BHP.pdf)

Naime, u 2012. godini, od 29 713 iregularnih migranata uhapšenih na grčkoj teritoriji<sup>18</sup>, 9 580 lica je uspelo da podnese zahtev za azil.<sup>19</sup> S obzirom da se vrata policije za registraciju tražilaca azila u Atini otvaraju jedanput nedeljno, u proseku samo 20 imigranata sedmično u Atini uspe da dobije potvrdu o azilnoj registraciji odnosno takozvanu „pink card“, koja azilantima omogućava pored slobode kretanja i pravo na rad, smeštaj, besplatnu medicinsku negu, treninge za osposobljavanje, a deci besplatno obrazovanje.<sup>20</sup> Jedna od ispitanica je zapravo čekala skoro tri godine da dobije potvrdu o nameri za azil i azilnu ispravu, takozvani „pink card“.

Kako je registracija zahteva za azil maltene „nemoguć posao“<sup>21</sup>, tražioci azila sa kojima se razgovaralo su za vreme svog boravka u Grčkoj radili „na crno“ na plantažama voća i povrća, kao preprodavci, čistači, kao asistenti starih ljudi ili kao prevodioci.

Ispitanici koji su u Grčku ušli 2013. godine, koji čine većinu uzorka, su se zadržali u Grčkoj do pet meseci. Sirijci su uglavnom iznajmljivali stanove, dok su Somalijci i Nigerijci odsedali kod prijatelja ili u stanovima krijumčara. Migranti su se krili i trudili se da što ređe izlaze na ulicu kako bi izbegli kontakt sa policijom.

Dok je za apsolutnu većinu ispitanika koji su se susretali sa grčkom policijom na granici ili u Atini celokupan boravak u Grčkoj ostao u negativnom i teškom sećanju, s obzirom da ih je policija po izjavama tukla ili maltretirala, ispitanice iz Eritreje su posvedočile da je Grčka za njih ostavila efekat „kulturnog šoka“ u pozitivnom smislu, budući da su se šetajući ulicama Atine po prvi put susrele sa evropskom civilizacijom i postepeno počele da usvajaju neke od njenih tekovina u izgledu i oblačenju.

### 3.2 Nove rute od Grčke do Srbije

Za razliku od ranijih ispitivanja i studija u pogledu definisanja profila tražilaca azila i iregularnih migranata u Srbiji i njihovog puta do Srbije, a koja su ukazivala da apsolutna većina tražilaca azila i iregularnih migranata dolazi u Srbiju iz pravca Grčke preko Makedonije, u sadašnjem uzorku je to bila situacija kod svega 30% ispitanika, dok je 8% ispitanika iz Turske ušlo direktno u Bugarsku pa nastavilo put ka Srbiju. Pojačan pritisak na tursko-grčkoj kopnenoj granici je očigledno uticao na usmeravanje migranata iz Turske u Bugarsku, koja se u 2013. godini suočava sa drastičnim porastom broja iregularnih migranata i tražilaca azila, pretežno iz Sirije.<sup>22</sup> Novinu takođe predstavlja i ruta iz Grčke preko Albanije i

<sup>18</sup>Zvanična azilna statistika grčkog Ministarstva unutrašnjih poslova, [http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo\\_content&perform=view&id=12080&Itemid=429&lang=](http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=12080&Itemid=429&lang=)

<sup>19</sup> UNHCR, „Asylum Trends 2012“, str.20. <http://www.unhcr.org/5149b81e9.html>.

<sup>20</sup> Pravo na slobodu kretanja je delimično ograničeno uvođenjem prakse pritvora tražilaca azila u kampove, odnosno pritvorne centre od novembra 2012. godine: Hellenic ministry of protection of the citizens, Asylum and immigration, Rights and obligations, [http://www.yptp.gr/asylo.php?option=ozo\\_content&perform=view&id=3467&Itemid=465&lang=&lang=&lang=&lang=&lang=EN](http://www.yptp.gr/asylo.php?option=ozo_content&perform=view&id=3467&Itemid=465&lang=&lang=&lang=&lang=&lang=EN)

<sup>21</sup> Pogledati svedočenja tražilaca azila u Srbiji koji su čekali u redovima u atinskoj ulici Patrou Ralli ispred Odseka za strance grčke policije: APC/CZA „Tražioci azila i iregularni migranti u Srbiji: fenomen, problemi, potrebe, očekivanja, profil“, avgust 2013, str.14., <http://www.apc-cza.org/images/publikacije/CZA%20obrosura%20Profil%20Trazioci%20azila%202012-2013.pdf>

<sup>22</sup> Prema podacima Republičke agencije za izbeglice Republike Bugarske, u periodu od 1.1-30.11.2013.godine u Bugarskoj je azil zatražilo 6 494 osoba, od kojih je 4 021 sirijske nacionalnosti. U 2012.godini, broj tražilaca azila u

Skadarskog jezera u Crnu Goru pa preko Pljevlje i Rožaja do Srbije ili Grčke, Albanije i Kosova, do Srbije. Čak 43% ispitanika se kretalo rutom Grčka-Albanija-Crna Gora-Srbija, dok se 20% ispitanika kretalo rutom Grčka-Albanija-Kosovo-Srbija.

Zanimljivo je da se određen broj ispitanika odlučio za rutu preko Albanije nakon nekoliko bezuspešnih pokušaja prelaska makedonsko-srpske granice, što govori u prilog činjenici da je kontrola na makedonsko-srpskoj granici u 2013. godini ojačana.<sup>23</sup> Pored toga, interesantno je primetiti da je nekoliko tražilaca azila, Alžiraca i Sirijaca bilo prevareno od strane krijumčara u pogledu organizovanja ukrcavanja na brod za Italiju i mimo njihove volje prebačeno u Srbiju. Takođe treba primetiti da su ispitanici koji su prešli makedonsko-srpsku granicu to činili posredstvom krijumčara, pored prelazaka pešačenjem, van graničnih prelaza i sakriveni često i u vozilima.

Većina ispitanika koja su se kretala kroz Albaniju i Crnu Goru do Srbije su ove granice prelazili pešice, uz delimično posredovanje krijumčara. Svi su bili presretani od strane albanske policije, koja ih je maltretirala, tukla i uzimala im novac ukoliko su se kretali u grupama, pa se većina ispitanika trudila da se kreće pojedinačno. S druge strane, albanska policija je dvojici ispitanika pomogla u orijentisanju i nalaženju puta ka Crnoj Gori. Tražioci azila ističu da im je najtraumatičniji deo putovanja predstavljao susret sa albanskom mafijom, koja je deo lanca krijumčarenja i koji je zlostavljala neke od njih. Po dolasku u Crnu Goru, manji deo migranata je proveo određen period u azilnom kampu Konik kod Podgorice, pre nego što su se uputili ka Srbiji, dok je većina nastavila put dalje ka Srbiji bez zaustavljanja i traženja azila u Crnoj Gori. Preostali ispitanici iz Sirije i Alžira, koji su išli preko Kosova, činili su to posredstvom, krijumčara, sakriveni u vozilima, izbegavajući svaki kontakt sa kosovskom ili srpskom policijom.

Na osnovu intervjua sa tražiocima azila došlo se do zaključka da se prosečna suma, potrošena na usluge krijumčara za dolazak od zemlje porekla do Srbije, kreće od šest do deset hiljada evra, pri čemu najskuplji deo puta predstavlja prelazak iz Turske u Grčku. Ako je suditi po svedočenjima tražilaca azila, pored onih koji su se balkanskim državama kretali u najvećem delu pešice, najmanje novca na krijumčare su potrošili oni koji su koristili krijumčarske usluge pri samom prelasku granica na putu preko Albanije, Crne Gore do Srbije. Prelazak od Grčke preko Albanije i Crne Gore do Srbije košta u proseku osamsto do hiljadu evra. Druga najpovoljnija opcija krijumčarenja je preko preko Albanije i Kosova i košta u proseku košta između četristopedeset i šesto evra. Najzad, opcija od Grčke, preko Makedonije do Srbije, košta između šesto i osamsto evra. Sve vreme krijumčarenja, migranti plaćaju i druge usluge, od vode i hrane do smeštaja, kreveta, zdravstvene zaštite.

---

Bugarskoj je bio približno četiri puta manji nego u prvih deset meseci 2013.godine (1387 tražilaca azila). Statistike su dostupne na <http://www.aref.government.bg/?cat=2>, pristupljeno 17.decembra 2013.

Broj ilegalnih prelazaka bugarskih granica do novembra 2013.godine je iznosio preko 10 200. Više informacija o stanju bugarskoj azilnog sistema: Amnesty International Briefing, „Refugees in Bulgaria trapped in substandard conditions“, 2013, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR15/002/2013/en/722a9655-1caa-4c95-b387-e238f1bd56ec/eur150022013en.pdf>

<sup>23</sup> U junu 2013. godine, makedonska policija je uhapsila 15 ljudi, među kojima i pripadnika makedonske policije, osumnjičenih za krijumčarenje i trgovinu ljudima iz Grčke preko Makedonije do Srbije. Jedan deo organizatora dolazi iz Lojana u blizini granice sa Srbijom, mesta od ranije poznatog kao stecište krijumčarenja i iregularne migracije u Makedoniji, <http://www.apc-cza.org/sr-YU/8-vesti/305-u-makedoniji-uhapseni-krijumcari-imigranata.html>



Glavne rute kretanja migranata/tražilaca azila do Srbije, 2013.

#### 4. Glavni akteri u okviru azilnog sistema Srbije i problemi funkcionisanja

**Odsek za azil** ima najveći udeo i značaj u azilnom postupku i azilnom sistemu Srbije uopšte budući da ovlašćeni službenici Odseka za azil sprovode celokupan azilni postupak i donose odluku o azilnom zahtevu u prvom stepenu. Odsek za azil, koji se nalazi u sastavu Odeljenja za strance Uprave granične policije Ministarstva unutrašnjih poslova, zapravo obavlja funkcije koje bi trebalo da obavlja Kancelarija za azil, čije je formiranje predviđeno Zakonom o azilu, ali koja još uvek nije ustanovljena. Ovaj nedostatak je uočen i u prošlogodišnjem i ovogodišnjem izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije.<sup>24</sup>

Formiranje Kancelarije za azil neće suštinski promeniti način odlučivanja, kadrove i procedure postojećeg Odseka za azil. Značajnije od formiranja same Kancelarije za azil je unapređenje kvaliteta rada Odseka za azil/Kancelarije za azil, koji u sadašnjim okolnostima pokazuje brojne manjkavosti.

##### → Nedostatak ljudskih resursa i neažurnost

Praksa pokazuje da se u azilnom centru u Bogovađi registracija tražilaca azila ne vrši odmah nakon javljanja u Centar za azil.<sup>25</sup> Razlog tome je činjenica da službenik Odseka za azil radi

<sup>24</sup> European Commission, Serbia 2013 Progress Report, 16. oktobar 2013, str.51, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/sr\\_rapport\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/sr_rapport_2013.pdf)

<sup>25</sup> Po izražavanju azilne namere inspektoru za strance bilo gde na teritoriji Srbije, inspektor za strance izdaje potvrdu o nameri za azil i upućuje lice da se javi u centar za azil. Potvrda o nameri služi samo da licu obezbedi



registracije tražilaca azila dolazi u Centar za azil u Bogovađi svega jednom do dva puta u dva do tri meseca.<sup>26</sup> U Bogovađi se pritom spiskovi prisutnih tražilaca azila ažuriraju svakodnevno ali se to čini uz izvesne nepreciznosti, što služi kao izgovor Odseku za azil da svoju neažurnost opravdava problemom pronalaženja lica koja iako na spisku prisutnih nisu tog trenutka u kampu ili su ga napustili. Iako bi pomenuti problem bio prevaziđen jednostavnim registrovanjem ostalih prisutnih tražilaca azila koji nisu registrovani, a koji su u tom trenutku u centru, Odsek za azil opravdava sopstveno nedolaženje odsustvom dnevno ažuriranih spiskova i odsustvom ljudskih kapaciteta. Na ovaj način potvrde o izraženoj nameri za azil, koje važe samo 72 sata<sup>27</sup>, u stvarnosti služe kao identifikacione isprave, u nekim slučajevima i 5-6 meseci, te de facto postaju zamena za lične karte tražilaca azila uz pomoć kojih oni ostvaruju svoja prava. Zapravo, činjenica da nije izvršena registracija, odnosno da tražilac azila nema identifikacioni dokument-ličnu kartu tražioca azila, znatno otežava ostvarivanje prava i često zahteva posredovanje pravnika APC/CZA kod različitih organa i ustanova azilnog sistema u cilju ostvarivanja prava tražilaca azila. S druge strane, budući da potvrda o izraženoj nameri ne sadrži fotografiju, ovaj dokumenat može biti predmet zloupotrebe, jer omogućava jednom tražiocu azila da koristi tuđu potvrdu i da tako veliki broj ljudi samo menja istu potvrdu bez potrebe da izraze nameru za azil inspektorima za strance ili preduzmu bilo koji drugi napor da se evidentiraju i uđu u azilni sistem pod svojim imenom i sa sopstvenim ličnim podacima. Za razliku od Bogovađe, u Centru za azil u Banji Koviljači postoji sistematizovano mesto službenika Odseka za azil, koji od septembra 2013. godine izdaje lične karte tražiocima azila redovno, nakon registracija koje obavlja na nedeljnom nivou.

U Odseku za azil, trenutno na teren izlaze samo dva službenika koja sprovode službene radnje u azilnom postupku.<sup>28</sup>

Kao posledica neregistrovanja, ni sama praksa Odseka za azil u pogledu podnošenja zahteva za azil često nije u skladu sa Zakonom o azilu. Imajući u vidu da je zakonski rok za podnošenje zahteva za azil 15 dana od dana registracije, a da za registraciju ne postoji zakonom propisan rok za njeno sprovođenje, službenici Odseka za azil su omogućili podnošenje zanemarljivo malog broja azilnih zahteva u odnosu na ukupan broj tražilaca azila u Srbiji.<sup>29</sup> <sup>30</sup> Pored toga, samo podnošenje zahteva za azil je uslovljeno prisustvom službenika Odseka za azil, te njihovim popunjavanjem formulara zahteva za azil i potpisivanjem istog zahteva. Budući da se podnošenje zahteva za azil kontroliše isključivo od strane službenika Odseka za azil, tražiocu azila se ne ostavlja mogućnost inicijative ili izražavanja preferencije po pitanju vremena i urgentnosti podnošenja sopstvenog zahteva za azil. O neefikasnosti azilnog

---

legalan boravak i kretanje od inspektora za strance do centra za azil i važi samo 72 sata u tu svrhu: Zakon o azilu, (Službeni glasnik RS 72/2009.), čl.22,23,24.

<sup>26</sup> Ovakva praksa je posebno izražena u periodu septembar-decembar 2013. godine kada je i eskalirala azilantska kriza u Srbiji.

<sup>27</sup> Potvrde o nameri za azil važe 72 sata i njihova namena je da omoguće legalan dolazak tražiocima azila od inspektora za strance koji im izdaje potvrdu o nameri za azil do centra za azil gde treba da budu registrovani, dobiju ličnu kartu tražilaca azila i budu smešteni tokom trajanja azilnog postupka.

<sup>28</sup> Ovakva praksa je posebno izražena u periodu septembar- decembar 2013. godine kada je i eskalirala azilantska kriza u Srbiji.

<sup>29</sup> Prema statistikama Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila od 3844 tražilaca azila u periodu 01.01.2013.-31.10.2013. godine podneto je 132 zahteva za azil, a urađeno je 15 intervjua, dok je izdato 366 novih ličnih karti.

<sup>30</sup> U zakonu o azilu ne postoji predviđen rok za sprovođenje registracije pa je svaka druga upravna radnja uslovljena momentom registracije koja se sprovodi uz izrazito odugovlačenje u Centru za azil u Bogovađi od strane Odseka za azil.

postupka govori činjenica da u 2012.godini svega 12,3% tražilaca azila od njihovog ukupnog broja podnelo zahtev za azil (od 2723 namere za azil podneto je 336 zahteva za azil), dok je u 2011. godini svega 7,4% tražilaca azila podnelo zahtev za azil (od 3134 izraženih namera podneto je 248 zahteva za azil).<sup>31</sup> Ovaj trend se znatno pogoršava u 2013. godini, s obzirom da je u periodu od januara zaključno sa oktobrom 2013. samo 3,4% tražilaca azila podnelo zahtev za azil (od 3844 namere da se traži azil podneto je 132. zahteva za azil i samo 366 izdatih novih azilnih ličnih karti).<sup>32</sup>

Potreba za pojačanjem ljudskih resursa Odseka za azil se posebno ispoljava u trenutnim uslovima hroničnog priliva tražilaca azila, sa izgledima da njihov broj nastavi da raste. Činjenica da ne postoji sistematizovano mesto službenika Odseka za azil za Centar za azil u Bogovađi nije opravdanje za neažuran dolazak službenika Odseka za azil iz Beograda u Bogovađu, koja je svega 70 kilometara udaljena od Beograda, radi vršenja registracije tražilaca azila. Situacija u kojoj više od 300 tražilaca azila čeka na registraciju više od nekoliko meseci je hroničan problem i ukazuje na nemarnost i nezainteresovanost da se obezbede elementarni uslovi za funkcionisanje azilnog sistema.

### → Nedovoljna obučenost službenika Odseka za azil u pogledu ophođenja prema tražiocima azila prilikom podnošenja zahteva za azil i saslušanja

U trenutnim okolnostima, službenici Odseka za azil se fokusiraju na ispitivanje načina prelaska granica, pomoći krijumčara, dolaska tražioca azila u Srbiju, umesto da akcentiraju stave na dublje ispitivanje razloga odlaska iz zemalja porekla i potencijalnih elemenata progona u zemljama porekla.

### → Nedovoljno stručno razumevanje materije azila od strane službenika Odseka za azil pri donošenju prvostepenih odluka

Uzimajući u obzir obrazloženja dosadašnjih odluka Odseka za azil, može se zaključiti da odluke nisu argumentovane, dovoljno obrazložene, a po nekad pokazuju i elementarno nepoznavanje materije azila. Na primer, Odsek za azil u dva skorašnja slučaja u 2013. godini nije prepoznao razliku između izbegličke i subsidijarne zaštite, te je dvojici Sirijaca koja beže od političkog i verskog progona dodelio azil u obimu subsidijarne zaštite umesto utočišta.<sup>33</sup>

**Komisija za azil.** Ovo nezavisno telo deluje kao drugostepeni organ u azilnom postupku, odnosno odlučuje po žalbama na prvostepene odluke Odseka za azil. Komisiju za azil čini predsednik i osam članova, svi sa prethodnim iskustvom u poslovima državne uprave i u oblasti ljudskih prava. Komisija je nezavisna u svom radu i odlučuje prostom većinom glasova od ukupnog broja članova.<sup>34</sup>

U praksi odlučivanja Komisije za azil je primećeno da se ona u najvećem broju slučajeva ne upušta u suštinu stvari, već odlučuje držeći se isključivo proceduralnih okvira i često uz šturu obrazloženja i bez ocene prezentovanih dokaza. Kao i u slučaju službenika Odseka za azil,

<sup>31</sup> Vlada RS, Migracioni profil Republike Srbije 2012, str.42-43., [http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/Migracioni\\_profil\\_Republike\\_Srbije\\_za\\_2012.pdf](http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/Migracioni_profil_Republike_Srbije_za_2012.pdf)

<sup>32</sup> Prema azilnim statistikama i pravnoj praksi Centra za zaštitu i pomoć tražiocima.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Zakona o azilu, Službeni glasnik RS 72/2009., član 35.

većina članova Komisije za azil nema dovoljno materijalnog znanja u oblasti azila, a prošli su svega nekoliko treninga iz oblasti azila. Dodatan problem stvara i činjenica da je materija azila i sam azilni postupak novina za srpske upravne organe i sudove te da u ovom domenu nedostaje stručnih analiza, razvoja prakse i daljeg naučnog rada u oblasti srpskog azilnog prava. Isti zaključak se može izvući i na osnovu dosadašnje prakse [Upravnog suda](#), pred kojim se može pokrenuti upravni spor na negativno rešenje Komisije za azil.<sup>35</sup>

[Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije](#) (u daljem tekstu Komesarijat). Ova posebna organizacija u sistemu državne uprave je između ostalog nadležna za prihvatanje i smeštaj tražilaca azila i upravlja i koordinira radom dva azilna centra u Srbiji – azilnim centrima u Banji Koviljači i u Bogovađi i svim privremenim prihvatilištima za smeštaj tražilaca azila.<sup>36</sup> Svakim azilnim centrom upravlja upravnik, koji se stara o funkcionisanju centra za azil, i o obezbeđivanju osnovnih životnih uslova za smeštene tražioce azila (smeštaj, odeća, obuća, hrana i sredstva za ličnu higijenu), koordinira rad zaposlenih u centru i izveštava Komesarijat i Odsek za azil o situaciji u centru i licima koja u njemu borave. Po prijemu novih tražilaca azila u centar, zaposleni u centrima obavljaju sa njima iscrpan razgovor, kojom prilikom i upoznaju tražioce azila sa pravilnikom i kućnim redom centara za azil i ukazuju na njihova prava i obaveze.

### ➔ Problem smeštajnih kapaciteta

U novembru 2013. godine, eksalirao je problem nedovoljnih smeštajnih kapaciteta za sva lica koja su tražila azil, a nisu imala sredstava da sama obezbede sebi privatni smeštaj.<sup>37</sup> Nedovoljan broj mesta je uslovio prisustvo velikog broja tražilaca azila u okolini centra za azil u Bogovađi koji su boravili na otvorenom, u šumama, na njivama i poljima, koji su pronalazili alternativni smeštaj u napuštenim prostorima ili vikendicama u samom selu Bogovađi i njenoj okolini.<sup>38</sup> Nedostatak ličnih karata tražilaca azila i nedostatak smeštaja je doveo tražioce azila u izuzetno tešku poziciju iako su ispunili sve zakonske uslove da ostvare pravo na smeštaj i fer i efikasan azilni postupak. Na ovaj način tražioci azila van centara za azil su se našli u izuzetno osetljivom i ranjivom položaju kao lica koja nemaju identifikacione isprave, koja nisu vidljiva za azilni sistem i druge državne organe i ustanove i kao takve potencijalne žrtve različitih oblika nasilja i zloupotreba od pojedinaca i različitih interesnih grupa.

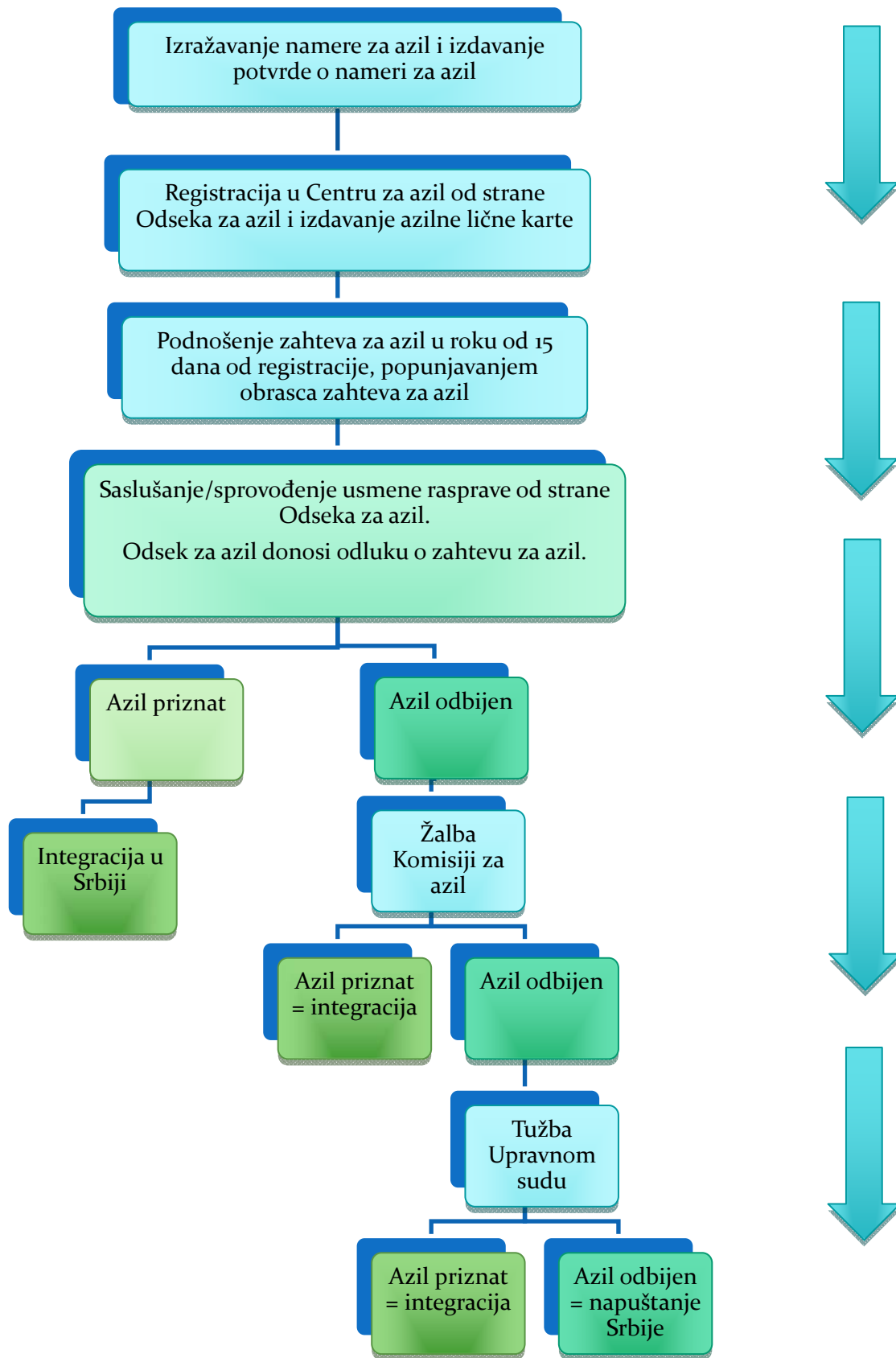
Nakon krize u pogledu smeštaja azilanata Vlada Republike Srbije je u novembru 2013. godine izašla sa privremenim rešenjem smeštanja tražilaca azila u hotele u Obrenovcu, Sjenici i Tutinu do izgradnje novog centra za azil u Maloj Vrbici kod Mladenovca, čime se barem privremeno sprečila humanitarna kriza tražilaca azila. Problem smeštaja i dalje predstavlja veliki izazov imajući u vidu sve veći broj ljudi koji traži azil i prolazi kroz Srbiju, a posebno veliki broj sirijskih izbeglica koje su preplavile zemlju u regionu, poput Bugarske, Grčke i Turske i čije se prisustvo u Srbiji, najčešće u tranzitu, očekuje u budućnosti.

<sup>35</sup> Zakon o upravnim sporovima, („Službeni glasnik RS“ br. 111/2009), članovi 17., 18. i 19.

<sup>36</sup> Privremeno prihvatilište u Obrenovcu, Sjenici i Tutinu. U Prihvatilištima u Sjenici i Tutinu podršku i kombinovanu upravu Komesarijat vrši zajedno sa lokalnim vlastima.

<sup>37</sup> Smeštajni kapaciteti u centrima za azil u Banji Koviljači i Bogovađi nisu prevazilazili ukupno 250 mesta što nije moglo da odgovori prilivu ljudi koji su tražili azil. Samo u 2013. godini od prvog januara do prvog novembra azil je u Srbiji zatražilo 3844 ljudi.

<sup>38</sup> Samo u novembru mesecu 2013. godine svakog dana ispred centra za azil u Bogovađi i u njegovoj okolini se nalazilo između 200 i 300 tražilaca azila.



Prikaz toka azilnog postupka u Srbiji

## Saradnja i koordinacija različitih aktera u azilnom sistemu Srbije

Zaposleni u centrima za azil su u obavezi da blisko saraduju sa republičkim organima i organima lokalne samouprave, u cilju ostvarivanja prava tražilaca azila i valjanog odvijanja azilnog postupka. Konkretno, tražioci azila se po dolasku u centar sistematski pregledaju od strane lekara domova zdravlja ili u zdravstvenim ustanovama. U slučaju da tražilac azila ima lakša ili teža oboljenja, zaposleni u centru moraju intenzivno da saraduju i koordinišu aktivnosti sa domovima zdravlja, bolnicama i drugim zdravstvenim ustanovama. Prilikom prihvata maloletnika bez pratnje u centar za azil, intenzivira se saradnja sa lokalnim centrom za socijalni rad koji postavlja privremenog staratelja maloletnom tražiocu azila. Sa druge strane, uprave centara za azil treba da saraduju sa Odsekom za azil u pogledu brojčanog stanja u centrima za azil i dostupnosti tražilaca azila u cilju zakazivanja i realizovanja službenih radnji Odseka za azil.

U praksi se dešava da je razmena informacija o broju tražilaca azila sa kojima treba da se obavi sistematski pregled otežana između centra za azil u Bogovađi i lokalne zdravstvene ustanove, što otežava rad same zdravstvene ustanove. Isto tako, potrebno je dodatno unaprediti saradnju između centara za azil i osnovnih škola u koje bi trebalo da se upiše veći broj dece tražilaca azila. Do sredine 2013.godine osnovnu školu u Bogovađi su pohađala dva – deteta tražioci azila. Pored toga, saradnju i komunikaciju je potrebno unaprediti između Odseka za azil i Centra za azil u Bogovađi u pogledu razmene informacija o broju tražilaca azila i realizovanja svih službenih radnji Odseka za azil na terenu, u samom azilnom centru.

## 6. Integracija osoba koje su dobile azil u Srbiji

Republika Srbija tražiocima azila nakon sprovedenog azilnog postupka može pružiti dva oblika zaštite:

- **Izbeglička zaštita** se dodeljuje strancu zbog opravdanog straha od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti posebnoj društvenoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, koji se ne nalazi u državi porekla i nije u mogućnosti ili zbog tog straha ne želi da se stavi pod zaštitu te države, kao i licu bez državljanstva koje se nalazi izvan države svog prethodnog stalnog boravka i koje ne može ili zbog straha ne želi da se vrati u tu državu.<sup>39</sup>
- **Subsidijarna zaštita** se dodeljuje strancu, koji bi u slučaju povratka u državu porekla bio izložen mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju, ili bi njegov život, bezbednost i sloboda bili ugroženi nasiljem opštih razmera koje je izazvano spoljnom agresijom ili unutrašnjim oružanim sukobima ili masovnim kršenjem ljudskih prava u zemlji porekla.<sup>40</sup>

Prema Zakonu o upravljanju migracijama, predviđeno je da Komesarijat obavlja poslove koji se odnose na utvrđivanje, predlaganje i preuzimanje mera za integraciju lica koja su dobila azil u

<sup>39</sup> Zakon o azilu, član 2.stav 7.

<sup>40</sup> Ibid. stav. 8.

Srbiji u obimu izbegličke ili subsidijarne zaštite.<sup>41</sup> Zakonom je predviđeno da se konkretne mere integracije ovih lica urede podzakonskim aktom koji će Vlada doneti na predlog Komesarijata.<sup>42</sup> Ovakav podzakonski akt još uvek nije donet, čime je onemogućen proces integracije osoba koje su dobile azil i koje borave u Srbiji.

U nedostatku potpunog pravnog okvira za postupanje sa osobama koje su dobile azil u Srbiji, APC/CZA sprovodi aktivnosti u cilju integracije ovih osoba u društvo i sredinu, kroz pravnu pomoć nakon sticanja statusa, kroz obezbeđivanje prava na socijalnu pomoć, radnih dozvola, raznih drugih potvrda i isprava, kao i kroz ad hoc asistenciju u pogledu učenja srpskog jezika i kulture.<sup>43</sup> Kroz postupak pribavljanja potrebnih dokumenata osobama koje su dobile azil u Srbiji, APC/CZA je inicirao delovanje državnih organa u skladu sa pozitivnim propisima u pravcu integracije ovih lica čije uređenje podzakonskim aktima tek predstoji.

## 7. Šta Srbija može da preuzme od dobrih praksi politike integracije Švajcarske<sup>44</sup>

Iako se po državnom uređenju, ekonomskoj snazi i tradiciji prihvata stranih lica drastično razlikuje od Švajcarske, Srbija može u znatnoj meri da uzme u obzir iskustva i dobre prakse ove zemlje pri kreiranju i primeni mera za integraciju osoba koje su dobile azil u Srbiji. Švajcarska obiluje pozitivnim primerima kako u pogledu pravilnog shvatanja koncepta integracije tako i u pogledu sprovođenja integracije lica iz država koja su prisutna i u azilnom sistemu Srbije.

Polazna osnova politike integracije stranaca u švajcarsko društvo je princip po kojem je integracija dvostran i uzajaman proces: s jedne strane, stranac treba da bude spreman i motivisan da usvoji švajcarske vrednosti i državno uređenje, dok sa druge strane švajcarsko društvo treba da pokaže toleranciju i spremnost za koegzistenciju sa strancima i prihvate ih kao deo društva. Bilo koja mera ili oblast integracije koja se planira mora da uzme u obzir ovaj princip, dok su same aktivnosti podjednako usmerene i ka strancima i ka državljanima Švajcarske. Motivisanje osoba koje su dobile azil da se integrišu u društvo, uporedo sa podizanjem svesti o ovoj grupi ljudi među Švajcancima, je kontinuiran i stalan proces koji uvek zahteva usavršavanje.

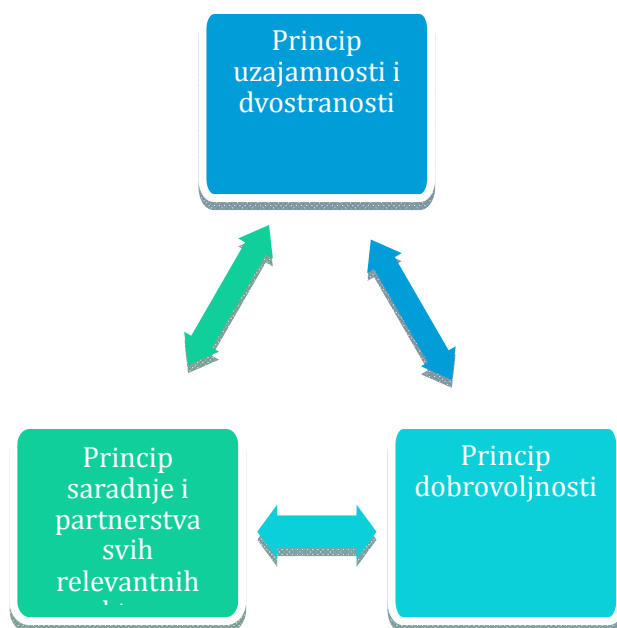
<sup>41</sup> Zakona o upravljanju migracijama, (Sl. glasnik..107/2012), član 10.

<sup>42</sup> Ibid, član 8.

<sup>43</sup> Sa licima koja su dobila azil radi u Beogradu radi pedagoškinja Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila u smislu asistencije pri učenju srpskog jezika i kulture.

<sup>44</sup> Informacije prikupljene tokom terenske posete projektnog APC/CZA tima švajcarskoj Federalnom ministarstvu za migracije Švajcarske i Službi za integraciju kantona Bern, 28. i 29. oktobra 2013.

Sledeći bitan princip na kojem se zasniva integracija u Švajcarskoj je princip dobrovoljnosti. Naime, mere integracije imaju za cilj da ohrabre osobe koje su dobile azil da se integrišu u društvo, a nikako da ih primoraju. Konkretno, ako uzmemo kao primer učenje zvaničnih



jezika Švajcarske, što se smatra osnovnim preduslovom za trajnu integraciju stranaca,<sup>45</sup> organizacija kursa bi trebalo da se odvija u uzajamnoj konsultaciji i saradnji profesora i učenika odnosno da se adaptira potrebama i interesovanjima samog lica koje je dobilo azil. Na taj način, ova osoba se stimuliše da se uključi u švajcarsko društvo i postepeno stiče kvalifikacije za tržište rada u Švajcarskoj. Iskustva švajcarskih nevladinih organizacija govore da je kao preduslov za uključivanje na tržište rada neophodno da lice koje je dobilo azil savlada makar početni nivo jezika. Dok mlade osobe brzo usvajaju gradivo i proces integracije se po pravilu odvija

neometano, poseban izazov predstavljaju na primer odrasle nepismene osobe iz Eritreje, kojima je kurs jezika ujedno i kurs opismenjivanja. Ukoliko se osoba suprostavlja merama integracije – obukama i treninzima, može joj se smanjiti novčana socijalna pomoć, ali nikako i ukinuti.<sup>46</sup>

Najzad, za valjano funkcionisanje politike integracije u Švajcarskoj neophodna je saradnja i jasna podela nadležnosti između različitih nivoa vlasti (federalnog, kantonalnog i komunalno-lokalnog), ali i prožimanje i npr. partnerstvo sa nevladinim organizacijama i udruženjima poslodavaca. U 2012. godini, doprinosi sredstava za projekte na temu integracije stranaca su bili vršeni u sledećoj srazmeri: 16% od strane federacije, 26% od kantona, 10% od komunalno-lokalnog nivoa, sami korisnici doprinose 29% dok je 19% aktivnosti finansirano iz eksternih izvora.<sup>47</sup> U tom sistemu, nevladine organizacije i lokalni nivo predstavljaju okosnicu sprovođenja samih mera integracije, dok kantoni i federalni nivo daju smernice i vrše horizontalnu koordinaciju. Pri dodeli sredstava nevladinim organizacijama od strane Konfederacije kao federalnog nivoa, posebno se vodi računa o uspostavljanju jasnih indikatora za merenje rezultata. Aktivno uključivanje svih relevantnih državnih i nedržavnih aktera u kreiranje i sprovođenje politike integracije je neophodno, posebno imajući u vidu da je aspekt integracije potrebno uvrstiti i prilagoditi u mnogobrojnim sektorskim propisima: radnim, socijalnim i dr.

<sup>45</sup> Federalni zakon o strancima, (Letr, 142.20) 16.12.2005, član 4, <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20020232/index.html>

<sup>46</sup> Uredba o integraciji (OIE, 142.205), 24.10.2007, član 6, <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20070995/index.html>

<sup>47</sup> Encouragement de l'intégration de la Confédération et ses effets dans les cantons: Rapport annuel 2012, strana 20. <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integrfoerd-2012-f.pdf>

### **Primer aktivnosti usmerenoj ka integraciji migranata (uključujući i osobe sa međunarodnom zaštitom)**

Projekat „Biti otac u Švajcarskoj“ okuplja očeve imigrantskog porekla, koji zajedno razgovaraju o njihovim razlozima za dolazak u Švajcarsku, njihovoj svakodnevnicu i problemima kao očeva koji treba da prehrane porodicu. Na taj način oni uviđaju da nisu sami, da postoje osobe u njihovom okruženju sa sličnim brigama. Kroz razgovor se ujedno i informišu o stvarima od značaja za njihov svakodnevni život i to dodatno pomaže njihovoj integraciji. Razgovore moderira obučena osoba, po mogućstvu takođe imigrantskog porekla.<sup>48</sup>

## **8. Zaključci i preporuke za unapređenje azilnog sistema u Srbiji**

Imajući u vidu profil tražilaca azila u Srbiji, trenutno stanje azilnog sistema Srbije, probleme njegovog funkcionisanja kao i dobre prakse integracije osoba sa međunarodnom zaštitom u Švajcarskoj, potrebno je preduzeti niz međusobno uslovljenih mera kako bi azilni sistem Srbije postao funkcionalniji. Nedostatak ljudskih i stručnih resursa Odseka za azil, državnog tela sa najvećim udelom i značajem u azilnom postupku i azilnom sistemu uopšte, je problem koji treba najurgentije rešavati, budući da bi se povećanjem efikasnosti azilnog postupka stvorili preduslovi za dalje unapređenje azilnog sistema Srbije kroz sprovođenje ostalih neophodnih mera. To se prevashodno odnosi na povećanje smeštajnih kapaciteta za tražioce azila, reviziju Zakona o azilu u pravcu uklanjanja njegovih manjkavosti i uspostavljanje pravnog okvira za integraciju osoba koje su dobile azil u Srbiji. Kako je funkcionisanje azilnog sistema proces koji zahteva angažman i državnih organa i celokupnog društva, kao što pokazuje slučaj Švajcarske, u uslovima azilnog sistema u Srbiji je od ključne važnosti stalno i kontinuirano usavršavanje državnog stručnog kadra uključenog u azilni sistem s jedne strane i sprovođenje aktivnosti iniciranih od strane države u pravcu približavanja lokalne i azilne populacije, sa druge strane. Konstantno dvostrano angažovanje i državnih aktera i celokupnog društva je posebno neophodno u uslovima relativno mladog azilnog sistema u Srbiji i njihovog nedovoljnog poznavanja materije azila, profila tražilaca azila i pozadine interkontinentalnih migracija.

Za unapređenje azilnog sistema Srbije je potrebno preuzeti sledeće mere:

### **→ Stručno i kadrovski ojačati Odsek za azil**

Odsek za azil je potrebno hitno unaprediti u pogledu ljudskih i tehničkih kapaciteta kako bi odgovorili sve većem broju ljudi koji traže azil u Srbiji i efikasno sprovodili azilnu proceduru. Potrebno je značajno doprineti stručnom usavršavanju službenika Odseka za azil u pogledu poznavanja azilnog prava, ljudskih prava i međunarodnih instrumenata koji se tiču izbeglica i azila, u pogledu tehnika intervjuisanja tražilaca azila, načina vođenja službenih radnji i prikupljanja informacija, načina istraživanja i prikupljanja informacija iz zemalja porekla tražilaca azila, utvrđivanja osnova za sticanje azilne zaštite i elemenata progona. Službenici odseka za azil moraju dalje usavršavati poznavanje engleskog i još jednog jezika kao i poznavanje rada na računaru i vođenju zapisnika. Službenici Odseka za azil treba da prođu stručne azilne treninge i prakse kako u okviru međunarodnih organizacija tako i kroz

<sup>48</sup> Ibid, str. 21.



programe razmene ili obuke u imigracionim sestrinskim organima i ustanovama u zemljama EU.

Službenici Odseka za azil moraju redovno da posećuju sve centre i prihvatilišta za azil i da ažurno i svakodnevno registruju tražioce azila i izdaju im lične karte tražilaca azila.

### → **Podizati nivo stručnosti Komisije za azil, Upravnog suda i ostalih ustanova uključenih u azilni sistem**

Članovi Komisije za azil i sudova Republike Srbije koji rešavaju azilne predmete moraju proći stručne treninge o azilu, međunarodnom izbegličkom pravu, međunarodnoj sudskoj i upravnoj azilnoj praksi kroz odgovarajuće sisteme obuka međunarodnih organizacija i međunarodnih udruženja sudija azilnog prava kao i kroz povezivanje i studijske posete upravnim organima i sudovima koji se bave azilom u zemljama EU.

Komisija za azil i sudovi Republike Srbije koji rešavaju azilne predmete moraju proći obuke u pogledu istraživanja, prikupljanja i ocene informacija o zemljama porekla.

### → **Povećati smeštajne kapacitete za tražioce azila**

Trenutni smeštajni kapaciteti azilnih centara u Banji Koviljači i Bogovađi od 230-250 ležaja su nedovoljni za zbrinjavanje svih tražilaca azila u Srbiji. Potrebno je pod hitno povećati smeštajne kapacitete na najmanje osamsto do hiljadu mesta kako bi se odgovorilo velikom prilivu ljudi u narednom periodu. U tom smislu, novi centri za azil moraju da se otvore ali izgradnja istih mora da odgovara dalekosežnoj strategiji upravljanja migracijama i da prati pravac, fenomene i kretanje migracije kroz Srbiju. Potrebno je izgraditi više manjih centara sa 70 do 90 mesta umesto nekoliko velikih centara, dok bi isti morali da se nalaze u samim većim gradovima ili u njihovoj okolini. Za navedeni sistem i mrežu centara potrebna je jaka, organizovana i koordinirana uprava koja bi morala da u tehničkim i ljudskim kapacitetima odgovori izazovima velikog broja stranaca koji traže azil, održivog funkcionisanja, vođenja evidencija i programa u cilju sprovođenja konkretnih mera u okviru strategija upravljanja migracijama i propisa o azilu.

### → **Revidirati Zakon o azilu**

Potrebno je hitno revidirati postojeći Zakon o azilu, pre svega u pogledu momenta pokretanja azilnog postupka ali i u pogledu načina podnošenja zahteva za azil. Potrebno je da se za početak azilnog postupka uzme izražavanje namere za azil, što predstavlja praksu u državama sa funkcionalnim azilnim sistemima, umesto da azilni postupak počinje podnošenjem azilnog zahteva. Na ovaj način će se inicijativa traženja azila i ulaska u azilni postupak premestiti sa prvostepenog organa na same tražioce azila, pri čemu će se kao prva azilna upravna radnja uzeti izdavanje potvrde o nameri da se traži azil od strane inspektora za strance umesto da se status tražioca azila formalno stiče podnošenjem zahteva za azil tek nakon izražavanja namere, evidentiranja, registracije i ulaska u centar za azil. Podnošenje zahteva za azil ne sme da bude uslovljeno prisustvom službenika Odseka za azil i popunjavanjem formulara od strane istog službenog lica i njegovim potpisom na samom obrascu kakav je do sada bio slučaj. Potrebno je izmestiti Odsek za azil iz okvira granične policije i Ministarstva unutrašnjih poslova i angažovati civilne službenike sa iskustvima u migraciji i azilu umesto policijskih

službenika. Najlogičnije, Odsek za azil bi trebalo da se preformuliše u deo Komesarijata za izbeglice i migracije kao posebne organizacije koja se bavi upravljanjem migracijama u Srbiji, a koja ima prethodna iskustva i znanja o azilu, integraciji i migracijama.

### → Omogućiti integraciju osoba sa azilnom zaštitom u Srbiji

Potrebno je doneti podzakonski akt koji bi uredio pitanje integracije osoba sa izbegličkom ili subsidijarnom zaštitom u Srbiji, a koji bi nužno obuhvatio sledeće povezane i uslovljene oblasti:

- Pružanje informacija ovim licima o njihovim pravima i obavezama;
- Stručno savetovanje i psihosocijalnu pomoć u pravcu otklanjanja početnih teškoća u procesu integracije;
- Organizovanje kurseva srpskog jezika i kulture;
- Organizovanje časova koji bi osobama koje su dobile azil omogućili olakšano delovanje u svakodnevnim situacijama i razumevanje funkcionisanja srpskog društva i različitih sistema – u banci, domu zdravlja, opštini, itd.;
- Organizovanje kurseva profesionalnog osposobljavanja u pogledu sticanja znanja deficitarnih zanimanja (osposobljavanje ovih osoba za tržište rada u Srbiji).

Mere integracije bi trebalo da se primenjuju u istoj meri i obimu prema svim osobama koje su dobile azil u Srbiji, dakle i osobama sa izbegličkom statusom i osobama sa subsidijarnom zaštitom. Da bi se to ostvarilo, potrebno je dopuniti praznine Zakona o azilu. Izjednačavanje prava između osoba sa izbegličkom i subsidijarnom zaštitom je opšta tendencija u razvijenim zemljama.<sup>49</sup>

### → Razbijati predrasude društva o azilnoj populaciji kroz angažovane kampanje državnih aktera i odgovorno medijsko izveštavanje

Imajući u vidu da se društvo u Srbiji tek nedavno po prvi put susrelo sa fenomenom interkontinentalnih migracija u Evropu i fenomenom tražilaca azila, građani su nedovoljno upoznati i informisani o ovoj grupi migranata. Država do sada nije ništa učinila da građane valjano informiše o tražiocima azila bilo kroz emisije, kampanje, odgovarajuće aktivnosti i manifestacije, već su građani Srbije u skorije vreme sve češće žrtve izazivanja predrasuda i širenja straha kroz manipulisanje na lokalnom nivou različitih aktera u dnevno-političke svrhe. Reakcije i retorika političkih aktera u Banji Koviljači 2011. godine, Mladenovcu 2012. i 2013. godine kao i u Obrenovcu 2013. godine povodom pitanja smeštaja nezbrinutih tražilaca azila, kada su izrečene brojne neistine i podstican strah od navodnog širenja bolesti, silovanja i nasilnog ponašanja tražilaca azila, a bez oštre osude države i slanja jasne poruke široj javnosti

<sup>49</sup> Na primer, definicija izbeglice u Zakonu o azilu Švajcarske sadrži i objedinjuje elemente izbegličke i subsidijarne zaštite: Loi sur l'asile (Lasi 142.31) od 26. juna 1998, član 3, <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995092/index.html> ;

Član 20 stav 2 direktive EU o kvalifikaciji za sticanje međunarodne zaštite koja stupa na snagu 21. decembra 2013, predviđa da međunarodna zaštita treba da se primenjuje u istoj meri i obimu za osobe sa izbegličkim statusom i subsidijarnom zaštitom : „Qualifications Directive“ of the European Parliament and of the Council (2011/95/EU), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:EN:PDF>

u pogledu onoga što je zakonito, humano i moralno, ukazuje da se država pogrešno i površno odnosi prema pitanjima koje mogu ostaviti dalekosežne posledice po srpsko društvo u celini. U tome joj pomažu i neadekvatno medijsko izveštavanje i nedovoljno glasne reakcije organizacija civilnog društva za ljudska prava.

Kako će pitanje tražilaca azila u Srbiji u budućnosti dobijati sve više na značaju, što u kontekstu pregovora za članstvo u EU i ostvarivanja napretka u funkcionisanju azilnog sistema Srbije, to i u pogledu očekivanog trenda nastavka interkontinentalnih migracija kroz Srbiju, država mora da se sistemski angažuje na pravilno informisanje i približavanje lokalne i azilne populacije. Izostanak informacija o fenomenu globalnih migracija i tražilaca azila u Srbiji, kao i izostanak javnih diskusija, ostavlja negativne posledice na pravilno funkcionisanje azilnog sistema, pravovaljano dodeljivanje azila, integraciju izbeglica, podizanje svesti stanovništva u lokalnim i gradskim sredinama i društva u celini, te ugrožava ostvarivanje dijaloga između lokalnog i azilnog stanovništva i razvoj tolerancije i razumevanja položaja i potreba ljudi koji su zatražili utočište u Srbiji.

### III. Odbijeni tražioci azila iz Srbije u evropskim državama nakon vizne liberalizacije

#### 1. Kontekst

U smislu ovog istraživanja, tražioci azila iz Srbije su državljani Republike Srbije koji su podneli zahtev za azil u državama EU i Švajcarske nakon decembra 2009, od kada građani Srbije mogu da putuju u zemlje prostora Šengena bez viza.<sup>50</sup> Povod za izučavanje fenomena tražilaca azila poreklom iz Srbije, njihovog profila i potreba u datom vremenskom okviru je nagli i kontinuirani rast broja zahteva za azil državljana Srbije u zemljama prostora Šengena nakon vizne liberalizacije. Naime, od januara 2010. godine do kraja 2012. godine, u državama Evropske unije i Švajcarske je podneto preko 55 hiljada zahteva za azil od strane državljana Srbije.<sup>51</sup>

	2009 (vizni režim)	2010 (bevizni režim)	2011 (bevizni režim)	2012 (bevizni režim)	2013 (bevizni režim, jan- okt) <sup>52</sup>
<b>EU</b>	5 460	17 740	13 980	19 065	16 330
<b>Švajcarska</b>	575	910	1435	1890	270

#### Tražioci azila iz Srbije u EU i Švajcarskoj, 2009-2013. Izvor: Eurostat

Kada broj tražilaca azila iz Srbije stavimo u kontekst evropskog azila, Srbija je po broju zahteva za azil u evropskim državama u 2012. godini četvrta, ispod Avganistana, Sirije i Ruske Federacije, a iznad Somalije, Eritreje, Iraka i Irana.<sup>53</sup> Međutim, broj tražilaca azila iz Srbije koji dobiju međunarodnu zaštitu u jednoj od zemalja EU ili Švajcarskoj je u 2012. godini činio svega oko 1,1% od ukupnog broja zahteva za azil.<sup>54</sup> Ovaj podatak govori da je apsolutna većina

<sup>50</sup>Kako bi njeni građani mogli da putuju bez viza u države Šengenskog prostora (čine ga sve članice EU osim Velike Britanije, Irske, Bugarske, Rumunije, Kipra i Hrvatske, kao i ne-članice EU Švajcarska, Norveška, Island i Lihtenštajn) Srbija je morala ispuni uslove zadate od strane EU kako bi bila prebačena sa takozvane „crne Šengen liste“ na „belu Šengen listu“ (*Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of Member States and those whose nationals are exempt from that requirement*), u formi takozvane „Mape puta“, koja sadrži četiri bloka: bezbednost dokumenata, odnosno uvođenje biometrijskih pasoša; zatim upravljanje granicama i iregularnim migracijama i uspostavljanje azilnog sistema; uslovi koji se tiču javnog poretka i bezbednosti – borba protiv organizovanog kriminala, sudska saradnja u krivičnim oblastima, zaštita podataka; i najzad osnovna prava, uključujući prava manjina. Pored ispunjenja ovih uslova, bilo je potrebno usvojiti i implementirati Sporazum o readmisiji između EU i Srbije, kao i Sporazum o viznim olakšicama, koji su stupili na snagu 1. januara 2008. godine. Bevizni režim za Srbiju je stupio na snagu 19. decembra 2009. godine.

<sup>51</sup> Eurostat, Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex Annual data (rounded), šifra: [migr\_asyappctz a], [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database), pristupljeno 21. novembra 2013.

<sup>52</sup> Prema podacima Eurostata, pristupljeno 10. decembra 2013. godine: Eurostat metadata, „Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex Monthly data (rounded) (migr\_asyappctzm)“, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database).

<sup>53</sup> UNHCR, „Asylum Trends 2012“, str.24. Prema ovoj statistici Srbija je na trećem mestu, međutim, navedena statistika računa broj tražilaca azila iz Srbije zajedno sa brojem tražilaca azila sa Kosova. Kad se uzme u obzir broj tražilaca azila bez teritorije Kosova, Srbija dolazi na četvrto mesto.

<sup>54</sup> Prema podacima Eurostata, u 2012. godini 225 državljana Srbije je dobilo azil u nekoj od zemalja EU, dok je u Švajcarskoj njih 35 dobilo azil. Prethodne godine pokazuju prilično sličnu situaciju – u 2011. godini, 270 srpskih

zahteva za azil državljana Srbije neosnovana, odnosno da njihovi zahtevi ne ispunjavaju kriterijume za dobijanje međunarodne zaštite u državama EU u smislu relevantne direktive EU<sup>55</sup> i nacionalnih propisa konkretnih zemalja u oblasti azila.

Uprkos gotovo nemogućim šansama da dobiju azil u nekoj od evropskih država, broj tražilaca azila iz Srbije u evropskim zemljama se prema dostupnim podacima ne smanjuje ni u 2013. godini. Samo u Nemačkoj, državi sa najvećim udelom tražilaca azila iz Srbije u EU, broj zahteva za azil iz Srbije u 2013. godini je zaključno sa oktobrom iznosio 12735<sup>56</sup>, što je približno 25% više u odnosu na isti period prethodne godine (januar-oktobar 2012)<sup>57</sup> i nešto manje od ukupnog broja zahteva za azil iz Srbije u Nemačkoj za celu 2012. godinu. Za razliku od Nemačke, broj tražilaca azila iz Srbije u periodu januar-septembar 2013. godine u odnosu na isti period 2012. godine je u blagom padu u Švedskoj, dok se znatno smanjio u Švajcarskoj, Belgiji, Luksemburgu i Danskoj.<sup>58</sup>

	2011	2012	2013
<b>Nemačka</b>	6990	12810	12735 (jan-okt)
<b>Švedska</b>	2645	2670	1150 (jan-sep)
<b>Belgija</b>	1995	1095	460 (jan-sep)
<b>Švajcarska</b>	1435	1890	160 (jan-avg)
<b>Francuska</b>	665	840	525 (jan-avg)

**Države u kojima tražioci azila iz Srbije podnose zahteve u najvećem broju.**

## 2. Nedostatak elementarnih podataka o tražiocima azila iz Srbije

O odbijenim tražiocima azila iz Srbije-srpskih državljana u evropskim državama nakon vizne liberalizacije ne postoje potpune informacije. Tačan broj odbijenih a vraćenih srpskih građana -tražilaca azila je potpuna nepoznanica i oni se ne mogu tačno razdvojiti od velike populacije srpskih građana povratnika iz evropskih zemalja po različitim drugim osnovima. Samim tim,

---

državljana je dobilo azil u EU, dok je u 2010. taj broj iznosio 285. Statistike dostupne u Eurostat bazi podataka, „Final decisions on applications by citizenship, age and sex Annual data (rounded) [migr\_asydcfina]“, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database), pristupljeno 20. novembra 2013.

<sup>55</sup> Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:EN:PDF>

<sup>56</sup> Azilne statistike Eurostata, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database), pristupljeno 21. novembra 2013.

<sup>57</sup> Zaključno sa oktobrom 2012, u Nemačkoj je od januara do oktobra 2012. godine podneto 10 425 zahteva za azil od državljana Srbije. Eurostat, „Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex monthly data (rounded)“, šifra: [migr\_asyappctz m]“, pristupljeno 21. novembra 2013.

<sup>58</sup> U periodu januar-septembar 2012, u Belgiji je podneto 875 zahteva za azil od državljana Srbije, dok je u istom periodu 2013. bilo 460 zahteva. U Švedskoj je u istom periodu 2012. podneto 1730 zahteva za azil, dok u istom periodu 2013. je bilo 1150 zahteva; u Luksemburgu od 1-9 meseca 2012. godine je bilo 370 zahteva za azil državljana Srbije, dok je u istom periodu 2013. bilo ukupno 40 zahteva. U Švajcarskoj je primećen najveći pad broja tražilaca azila iz Srbije – dok ih je u prvih 8 meseci 2012. bilo 1560, u prvih 8 meseci 2013. godine ih je ukupno bilo 160. Između septembra 2012. i aprila 2013, u Danskoj je u proseku podneto 100 zahteva za azil državljana Srbije po mesecu, dok je u periodu od aprila 2013. do oktobra 2013. ukupno podneto 80 zahteva za azil: Eurostat, Statistike, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database), pristupljeno 21. novembra 2013

pored konačnog broja srpskih tražilaca azila i ostali osnovni podaci o srpskim tražiocima azila u EU ostaju nepoznati. Naime, broj zahteva za azil državljana Srbije, od preko 55 hiljada u periodu od januara 2010. zaključno sa decembrom 2012. ne predstavlja ujedno i tačan broj tražilaca azila iz Srbije, budući da su određena lica po nekoliko puta tražila azil u istoj ili različitim evropskim državama u navedenom periodu.<sup>59</sup> Takođe, treba istaći da je nepoznat i ukupan broj odbijenih tražilaca azila iz Srbije koji su vraćeni u Srbiju.<sup>60</sup> Odbijeni tražioci azila iz Srbije imaju mogućnost da se sami dobrovoljno vrate u Srbiju, te dobrovoljno napuste evropsku zemlju u kojoj su tražili azil kada ne bivaju evidentirani kao povratnici niti kao lica koja su azilanti u evropskim zemljama. Takođe, ni sam postupak readmisije ne otkriva detalje o osobi koja biva vraćena<sup>61</sup> (država molilja ne obaveštava Srbiju o razlozima nelegalnog boravka na njenoj teritoriji, odnosno da li je u pitanju kriminalna radnja, odbijeni zahtev za azil, nevažeća viza i sl.). Iz tih razloga ukupan broj odbijenih tražilaca azila vraćenih u postupku readmisije ostaje nepoznat za srpske državne organe.

Podaci sa kojima se raspolaže se odnose na sve povratnike u Srbiju među koje spadaju i osobe koje pri podnošenju zahteva za azil u evropskoj državi nisu pokazali lična dokumenta, a za koje je po odbijanju zahteva za azil u postupku readmisije utvrđeno da su državljani Srbije.<sup>62</sup> Takva lica se deportuju nazad u Srbiju i ulaze u srpske statistike o povratnicima. U istu grupu osoba koje su prema podacima Republike Srbije povratnici evidentirani su i srpski državljani koji su kao odbijeni tražioci azila sa važećim putnim ispravama bili u potrebi adekvatne medicinske asistencije, te nisu sami napuštali evropske zemlje već je evropska država koja ih je odbila i realizovala deportaciju prethodno obaveštavala Srbiju i tražila adekvatnu zdravstvenu asistenciju pri povratku.<sup>63</sup>

Nepotpun ali relativno kredibilan i jedini zvanični pokazatelj o osnovnim podacima i potrebama odbijenih tražioca za azil iz Srbije jeste baza podataka Komesarijata, formirana na osnovu Upitnika koji povratnici po readmisiji popunjavaju na dobrovoljnoj bazi u Kancelariji za readmisiju na Aerodromu Nikola Tesla<sup>64</sup> po realizovanoj readmisiji. Na osnovu popunjenog Upitnika, dobijaju se informacije o državi iz koje se povratnik vraća, njegovoj nacionalnoj pripadnosti, polu, bračnom statusu, statusu lica u inostranstvu (među ponuđenim opcijama je i „tražio azil“), mestu prebivališta u Srbiji, vrsti trenutnog smeštaja, obrazovanju i vrsti zanimanja, zdravstvenom statusu i vrsti neophodne pomoći (lečenje, pribavljanje dokumenata, pravna pomoć, pomoć u nalaženju posla, stambeno zbrinjavanje, itd.).<sup>65</sup> Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova i Komesarijata, od ukupno 16 324 državljana

<sup>59</sup> Informacije dobijene na osnovu intervjua sa srpskim povratnicima- tražiocima azila iz istraživačkog uzorka kao i intervjua obavljenih sa službenicima Federalnog biroa za migracije Švajcarske septembar-oktobar 2013-godine

<sup>60</sup> Povratnici po readmisiji su lica koja se vraćaju, odnosno preuzimaju, po osnovu sporazuma o readmisiji između dveju država, usled neispunjavanja zakonskih uslova ulazak, boravak ili nastanjenje na teritoriji o države sa kojom je sklopljen sporazum o readmisiji.

<sup>61</sup> Sporazum između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave, "Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 103/2007, član 16.

<sup>62</sup> Nakon što država molilja uputi Ministarstvu unutrašnjih poslova Srbije zahtev za readmisiju, MUP utvrdi na osnovu prima facie dokaza da je reč o državljaninu Srbije i da pozitivan odgovor na zahtev za readmisiju, nadležno diplomatsko-konzularno predstavništvo izdaje u roku od tri dana putni list, potreban za vraćanje lica koje se preuzima, sa rokom važenja od tri meseca. Pogledati Sporazum između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave "Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 103/2007, članovi 2 i 6.

<sup>63</sup> Informacije dobijene na osnovu intervjua sa srpskim povratnicima- tražiocima azila iz istraživačkog uzorka kao i intervjua obavljenih sa službenicima Federalnog biroa za migracije Švajcarske datum.

<sup>64</sup> Više o poslovima Kancelarije za readmisiju na Aerodromu Nikola Tesla u narednom odeljku na str.38.)

<sup>65</sup> Šablon upitnika je dostupan na <http://www.kirs.gov.rs/docs/read/Formular3.pdf>

Srbije-povratnika po readmisiji u periodu od 2010-2012. godine<sup>66</sup>, 4 977 osoba je evidentirano od strane Kancelarije za readmisiju i popunilo Upitnik.<sup>67</sup> Na osnovu raspoloživih podataka Kancelarije za readmisiju, može se zaključiti da su više od 90% evidentiranih povratnika po readmisiji u protekle dve godine osobe koje su vraćene iz zemalja zapadne i severne Evrope (u najvećem broju iz Nemačke, Švedske, Švajcarske, Danske i Belgije), sa velikom verovatnoćom da su u tim zemljama ova ista lica tražila azil.<sup>68</sup> Na ovaj način baza podataka Komesarijata sadrži samo podatke neznatnog dela ukupnog broja srpskih državljana tražilaca azila iz Srbije, čiji je ukupan broj usled opisanih okolnosti i ograničenja do danas nepoznat.

### 3. Uticaj visokog broja tražilaca azila-državljana Srbije u evropskim zemljama na dinamiku procesa pristupanja Srbije EU

Fenomen neosnovanih zahteva za azil državljana Srbije u državama EU bi potencijalno mogao da uspori dinamiku procesa pristupanja Srbije EU. Naime, u januaru 2014. godine se očekuje stupanje na snagu izmenjene uredbe EU koja navodi države prema kojima EU primenjuje vizni i bezvizni režim<sup>69</sup> i ujedno definiše situacije u kojima je moguće privremeno suspendovati bezvizni režim prema državi koja se nalazi na „beloj“ Šengen listi. Jedna od predviđenih situacija za ponovno uvođenje viza propisanih ovom uredbom je situacija kada jedna ili više država članica primeti znatan porast neosnovanih zahteva za azil državljana države na koju se primenjuje bezvizni režim.<sup>70</sup>

<sup>66</sup> U 2010. godini, 4434 osoba je vraćeno u postupku readmisije, u 2011. godini – 5 150 i u 2012. godini 6740 osoba. Podaci dostupni u Migracionom profilu Srbije za 2010. godinu, str.46, Migracionom profilu za 2011. godinu, str.44 i Migracionom profilu Srbije 2012, str.48. Dokumenti dostupni na <http://www.kirs.gov.rs/articles/navigate.php?type=15&lang=SER&date=0>

<sup>67</sup> 2010. godine, 1164 osobe je popunilo upitnik; 2011. godine – 1606; 2012. godine – 2 017 osoba. Pogledati Izveštaje Kancelarije za readmisiju, KIRS-a, dostupne na <http://www.kirs.gov.rs/articles/readizvestaji.php?type=47&lang=SER&date=0> i Migracioni profil Republike Srbije za 2011 (str.45) i 2012. godinu (str.49)

<sup>68</sup> Razgovor sa predstavnikom Kancelarije za readmisiju, Aerodrom Nikola Tesla, 6. novembar 2013. godine.

<sup>69</sup> Uredba 539/2001, Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement. Evropski parlament je izmenjenu uredbu usvojio na plenarnoj sednici u Strazburu 11. septembra 2013, dok je Savet ministara EU za pravdu i unutrašnja pitanja (Justice and Home Affairs Council) usvojio izmene ove uredbe na sastanku 5. decembra 2013. godine u Briselu. Uredba će stupiti na snagu dvadesetog dana od objavljivanja u Službenom glasniku EU. Za sažetak uredbe pogledati obaveštenje Saveta EU: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/139926.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/139926.pdf)

<sup>70</sup> Da bi se pokrenuo suspenzivni mehanizam bezviznog režima, nagli porast tražioca azila se posmatra u odnosu na period od prethodnih sedam godina. Dotična pogođena država ili više njih, dostavljaju dokazni materijal i opis novonastale situacije Evropskoj komisiji. Ukoliko se u narednih 90 dana od dostavljanja situacija u pogođenoj EU državi ne promeni, Komisija ima rok od 6 meseci od datuma kad ju je država članica obavestila o problemu, da usvoji takozvani implementacioni akt prostom većinom kojim bi uvela privremenu suspenziju bezviznog režima. Usvajanje implementacionog akta ne predviđa učešće Evropskog parlamenta što u mnogome ubrzava proces usvajanja akta i umanjuje mogućnost da se isti akt ne usvoji. Regulation (EU) 2013 of the European Parliament and of the Council of amending Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, str.10-16, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=PE%2065%202013%201NIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F13%2Fpe00%2Fpe00065.en13.pdf>

Imajući u vidu trenutni broj zahteva za azil srpskih državljana u državama EU<sup>71</sup>, Srbija će ispunjavati uslove za uvođenje privremenog viznog režima odmah po stupanju na snagu predviđenog mehanizma ukoliko se broj tražilaca azila hitno ne smanji. Eventualno ponovno uvođenje viza Srbiji koja je procesom skrininga de facto počela pregovore o članstvu u Evropsku uniju 2013. godine, a nakon uspešno okončanog procesa vizne liberalizacije 2009. godine, bi predstavljao potpuni presedan u odnosu EU i države budućeg kandidata, sa nepredvidivim političkim posledicama po proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Uslovljenost procesa pristupanja EU, sa jedne strane i velikog broja tražilaca azila iz Srbije, sa druge strane, otkriva hitnu potrebu za boljim razumevanjem ovog fenomena od strane državnih organa Srbije, država EU i celokupnog srpskog društva, odnosno potrebu za poboljšanjem položaja odbijenih tražilaca azila iz Srbije po njihovom povratku u Srbiju.

#### 4. Profil i potrebe tražilaca azila iz Srbije

Podaci o tražiocima azila iz Srbije ukazuju da se pretežno radi o osobama veoma teškog socio-ekonomskog položaja, sa niskim stepenom obrazovanja i visokim stepenom nezaposlenosti. Apsolutna većina tražilaca azila iz Srbije je romske nacionalnosti, a potom slede tražioci azila srpske i albanske nacionalnosti. Zbog ugroženog ekonomskog položaja, diskriminacije sa kojom se suočavaju i nedostatka perspektive u Srbiji, ove osobe se odlučuju da traže azil u nekoj od razvijenih evropskih država i na taj način makar privremeno (dok traje azilni postupak) pokušaju da reše svoj težak ekonomsko-socijalni položaj u Srbiji.

##### → Razlozi za traženje azila

Apsolutna većina ispitanika (89%) ističe da je napustilo Srbiju zbog teške ekonomske situacije i diskriminacije na koju su nailazili prilikom traženja zaposlenja, dok 11% ispitanika ističe kao razlog traženja azila u evropskim državama i generalnu diskriminaciju društva zbog svoje nacionalne pripadnosti. Naime, ovi ispitanici tvrde da su ceo život sistematski bili diskriminirani na nacionalnoj osnovi u sredini u kojoj žive, pa su napustili Srbiju da bi, prema rečima jednog od ispitanika, „sačuvali zdrav razum“. U 7% slučajeva pored teške ekonomske situacije motiv za odlazak i traženje azila je sopstveno lečenje ili lečenje teško bolesne dece čije troškove lečenja tražioci azila nisu mogli da priušte u Srbiji. Dve trećine ispitanika je imala važeća dokumenta pre odlaska u inostranstvo i povremeno su bili korisnici socijalne pomoći i primali mesečnu novčanu socijalnu pomoć. Međutim, iznos socijalne pomoći nije bio dovoljan da prehrane porodicu. Da bi nadomestili razliku između troškova preživljavanja i iznosa socijalne pomoći, 30% se bavio sezonskim poslovima i periodičnim sakupljanjem sekundarnih sirovina kada su imali prilike pre odlaska u inostranstvo da traže azil. Trećina ispitanika tvrdi da su godinama bili prijavljeni u Nacionalnoj službi za zapošljavanje, ali im nikad nije bio upućen poziv za programe prekvalifikacije ili doškolvavanja. Deca školskog uzrasta svih ispitanika su pohađala školsku nastavu pre odlaska u inostranstvo.

<sup>71</sup> Od januara do oktobra 2013 u razvijenim evropskim zemljama 16 640 lica poreklom iz Srbije je zatražilo azil: Eurostat metadata, „Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex Monthly data (rounded) (migr\_asyappctzm)“, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)



Na pitanje da li su bili svesni malih mogućnosti za dobijanje azila u zemljama destinacije, trećina ispitanika je istakla da su bili sigurni da će dobiti azil, dok dve trećine ispitanika tvrdi da su znali da neće dobiti azil, ali da su ipak hteli da pokušaju. Prema rečima 18% ispitanika, koji su više puta pokušavali da dobiju azil u zemljama EU, onia i njihove porodica ne žele da odustanu jer se svaki put nadaju da će uspeti da se nađu među „tim srećnicima“ koji su dobili azil i zaštitu u evropskim zemljama.

Ako izuzmemo manje od 10% ispitanika, koji su Srbiju napustili nelegalno, posredstvom krijumčara, ostali ispitanici su napustili Srbiju sa važećim putnim ispravama. Ipak, dve trećine ispitanika u azilnom postupku nije želela da pokaže svoj pasoš, verujući da na taj način sebi uvećava šanse za dobijanje azila. Svi ispitanici koji nisu pokazali ili poneli pasoš su pak vraćeni u Srbiju po odbijanju azila u postupku readmisije. S druge strane, ispitanici koji su priložili svoj važeći pasoš u azilnom postupku tvrde da su to učinili jer „nemaju šta da kriju“ verujući da će im posedovanje putne isprave olakšati azilni postupak. Među njima su porodice koje su putovale sa bolesnom decom, a koje su takođe vraćene u postupku readmisije. Svi ostali ispitanici koji su imali sa sobom sopstvene putne isprave su se po odbijanju azila u Srbiju vratili sopstvenim sredstvima preko redovnih graničnih prelaza.

### → Boravak u evropskim državama

Oko polovine ispitanika je izuzetno detaljno posvedočilo o svom iskustvu boravka u zemlji u kojoj su tražili azil, naročito oni koji su bili u Švedskoj. Na ispitanike koji su azil tražili u Švedskoj najveći utisak je ostavio topao prijem koji su imali od strane službenika ustanova prihvata, ali i lokalnih zajednica i čitavog društva. Ispitanici su posebno naglasili sopstveni osećaj da ih niko ne posmatra kao drugačije i nedostojne, po rečima nekolicine ispitanika „niko na nas ne gleda kao na prljave Rome“. Kuda god da su se kretali na ulicama, u prodavnicama, u državnim ustanovama– lokalno stanovništvo ih je dočekalo ljubazno i sa razumevanjem. Oni ispitanici koji su u Švedskoj proveli duže od godinu dana zbog lečenja bolesnog deteta su stekli prijatelje među Šveđanima sa kojima održavaju kontakte i po povratku u Srbiju. Stiče se generalni utisak da je boravak u inostranstvu pozitivno uticao na ispitanike u pogledu podizanja svesti o značaju obrazovanja dece, usvajanja dobrih navika i manira u ponašanju i uopšte u usvajanju pozitivnih vrednosti. Međutim, većina ispitanika koji su se vratili u Srbiju u postupku readmisije je imalo vrlo neprijatno i stresno iskustvo sa stranom policijom pred samo vraćanje u Srbiju. Naime, policija bi u sred noći provalila u njihovo mesto boravka, probudila sve ukućane, tražila da se brzo spakuju i sa liscama ih sprovela na aerodrom. Ispitanici smatraju da je praksa nenajavljene deportacije i način na koji se policija ophodila prema njima surov i neopravdan, te da im je to iskustvo dodatno otežalo povratak u Srbiju i ostavilo dalekosežne posledice.

### → Potrebe i očekivanja odbijenih tražilaca azila nakon povratka u Srbiju

Za dve trećine ispitanika, prioritet nakon dolaska u Srbiju je pronalaženje posla. Mnogi od njih ne mogu da regulišu svoj status na tržištu rada zbog neposedovanja potrebne dokumentacije, pa u tom pogledu dobijaju pravnu pomoć od nevladinih organizacija i stranih projekata.<sup>72</sup>

<sup>72</sup> Projekat „Podrška sprovođenju strategija za interno raseljena lica, izbeglice i povratnike – pravna pomoć“, u realizaciji Diadikasia Business Consultants S.A. u konzorcijumu sa Euromed, Euro Management International i IDC u saradnji sa Kancelarijom za Kosovo i Metohiju. finansiran od strane Evropske unije u trajanju od decembra 2012.

Međutim, iako tvrde da im je zaposlenje prioritet, mnogi od ispitanih povratnika nisu bili motivisani da menjaju situaciju u kojoj se nalaze i prihvate besplatnu pomoć od nevladinih organizacija i Crvenog krsta u vidu obuke i prekvalifikacije za određena zanimanja. U razgovoru sa ispitanicima mogle su se zapravo приметiti znatne razlike u njihovoj želji i spremnosti da nađu posao. Dok se pojedini ispitanici u tom pogledu isključivo oslanjaju na pomoć nevladinih organizacija, jedna četvrtina ispitanika samoinicijativno traži posao i nalazi način da novac zaradi.

U isto vreme, više od polovine ispitanika kao jedan od prioriteta vidi stambeno zbrinjavanje. Mnogi zapravo nemaju prijavljene adrese prebivališta, što ih sprečava da se kvalifikuju za dobijanje novčane socijalne pomoći od strane države. Većina ispitanika živi u veoma teškim uslovima, u neformalnim naseljima, u malim prostorijama sa članovima šire porodice, često bez grejanja i struje, dok nekolicina ispitanika ističe da dobija pomoć od Komesarijata za izbeglice i migracije<sup>73</sup>, nevladinih organizacija i Crvenog krsta u vidu građevinskog materijala, ogreva i kućnih uređaja.

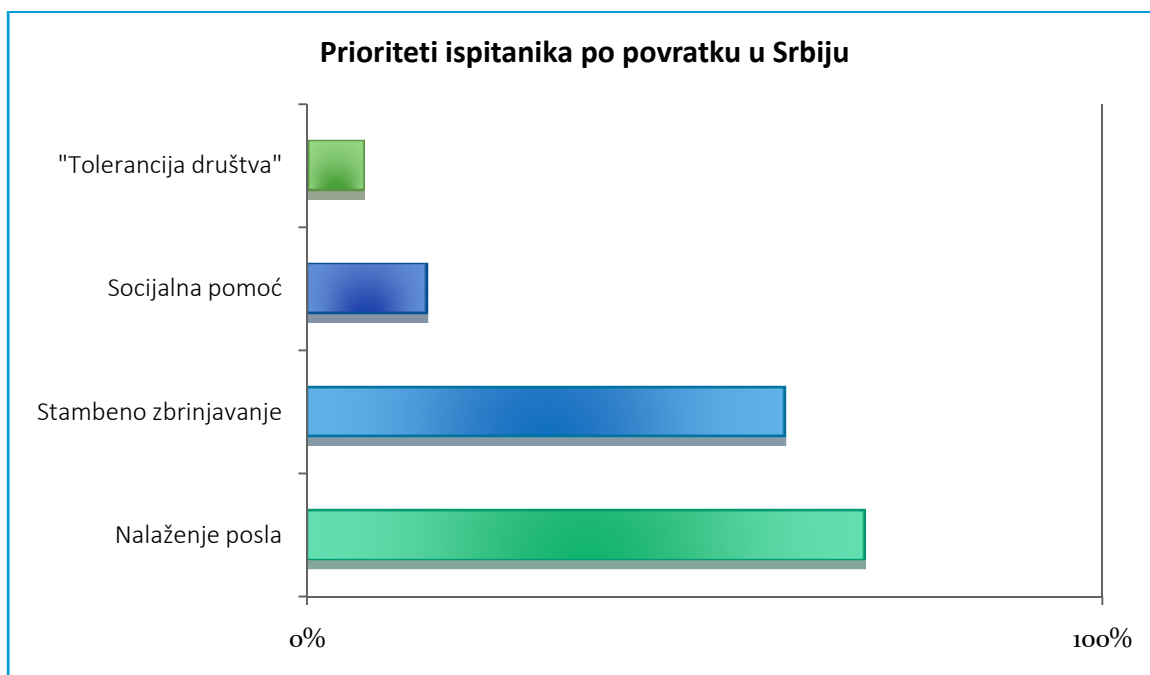
Skoro svi ispitanici tvrde da u Srbiji samo žele „normalan život“, te da nikad ne bi išli u inostranstvo da traže azil da su u Srbiji imali perspektivu, jer „zašto bi pored svoje države išli u tuđu i nepoznatu“. Svesni su da su optuživani da su „lažni azilanti“ i smatraju da nije u redu što ih društvo tako naziva. Prema njihovim rečima, ispitanici ne vide „zašto bi ih neko sprečavao da putuju i pokušaju da žive bolje, ako u Srbiji već ne mogu?“ Kad je u pitanju njihova vizija budućnosti u Srbiji, svedočenja su podeljena. Više od 45% ispitanika je dezavuisana i ne vidi da će im u Srbiji ikada biti bolje, te su spremni da ponovo prvom prilikom pokušaju da odu u inostranstvo. Sa druge strane, kod 55% ispitanika je primećena želja da se (re)integrišu u društvo u Srbiji i nada da će u tome uspeti. Takođe, primećeno je da su ispitanici koji su proveli više od godinu dana u azilnom postupku u evropskim zemljama veoma svesni potrebe i značaja obrazovanja njihove dece. Isti ohrabruju svoju decu da se školuju i na taj povećaju sebi i svojoj porodici šanse za boljim životom. Mnogi od njih usled situacije u kojoj se nalaze nemaju dovoljno sredstava za školovanje dece, te im u tom pogledu znači pomoć Crvenog krsta, nevladinih organizacija i Komesarijata za izbeglice i migracije koje periodično ali neinstitucionalno deci poklanjaju besplatan školski pribor i knjige.

---

do juna 2014. Kategorija povratnika po readmisiji je uključena u projekat avgusta 2013. godine. Više detalja na <http://www.pravnapomoc.org/web/index.php/sr/o-projektu.html>;

Crveni krst Srbije u saradnji sa Crvenim krstom Švedske realizuje program Migracija u pogledu pomoći povratnicima po readmisiji iz Švedske u periodu 01.01.2011.-31.12.2013.godine

<sup>73</sup> Napomena- kada Komesarijat daje pomoć u ogrevu, hrani preduslov je da se radi o opštinama koje su usvojile LAP.



## 5. Pravni, strateški i institucionalni okvir Srbije za delovanje sa srpskim građanima-odbijenim tražiocima azila u evropskim zemljama

Odbijeni tražioci azila iz Srbije nisu prepoznati kao posebna kategorija ni u jednom strateškom ili pravnom dokumentu Republike Srbije. Delimično uspostavljen pravni i institucionalni okvir za odbijene tražioce azila iz Srbije postoji samo za one osobe koje su u Srbiju vraćeni na osnovu sporazuma o readmisiji i kao takvi se uvrštavaju u kategoriju povratnika po readmisiji. Sa druge strane, za odbijene tražioce azila iz Srbije koji nisu vraćeni u postupku readmisije<sup>74</sup> ne važi i ne primenjuje se postojeći pravni i institucionalni okvir.

Kada govorimo o pravnom okviru, ako se izuzme Sporazum o readmisiji između EU i Srbije<sup>75</sup> i bilateralni sporazumi o readmisiji koje je Srbija zaključila sa trećim državama<sup>76</sup>, delovanje države u oblasti povratnika po readmisiji nije regulisano ni jednim posebnim pravno obavezujućim aktom. Zakon o upravljanju migracijama iz 2012. godine<sup>77</sup> je objedinio okvir za upravljanje migracijama uopšte i definisao Komesarijat za izbeglice i migracije kao centralnu državnu organizaciju za predlaganje i formiranje ciljeva i prioriteta migracione politike i upravljanje migracijama na teritoriji Republike Srbije<sup>78</sup> Zakon kao jednu od nadležnosti Komesarijata ubraja i obavljanje poslova u vezi sa utvrđivanjem, predlaganjem i

<sup>74</sup> Svi oni srpski građani-tražioci azila koji su se po dobijenom negativnom rešenju o zahtevu za azil samostalno dobrovoljno vratili u Srbiju preko regularnih graničnih prelaza postupajući po rešenjima o otkazu boravka i napuštanju evropskih zemalja u kojima su tražili azil.

<sup>75</sup> Sporazum između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave, "Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 103/2007.

<sup>76</sup> Srbija je zaključila bilateralne sporazume o readmisiji sa Švajcarskom, Norveškom, Danskom, Bugarskom, Hrvatskom, Francuskom, Nemačkom, Mađarskom, Italijom, Slovačkom, Slovenijom i Švedskom: sporazumi dostupni na <http://www.kirs.gov.rs/articles/readsporazumi.php?type=44&lang=SER&date=0>

<sup>77</sup> Zakon o upravljanju migracijama, („Sl. glasnik RS”, br.107/2012.).

<sup>78</sup> Ibid., član 10.

preduzimanjem mera za reintegraciju povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji.<sup>79</sup> Pored toga, Komesarijat je nadležan za obezbeđivanje privremenog smeštaja u jednom od postojećih kolektivnih centara za povratnike koji nisu u mogućnosti da obezbede sebi smeštaj.<sup>80</sup>

U pogledu strateških dokumenata Vlade Republike Srbije, povratnici po readmisiji su kao posebna kategorija je po prvi put sveobuhvatno obrađeni u **Strategiji za integraciju povratnika po sporazumu o readmisiji** koja je doneta 2009. godine.<sup>81</sup> Strategija sadrži temeljnu analizu i opis stanja povratnika po readmisiji po njihovom povratku u Srbiju, prikaz problema sa kojima se suočavaju i predviđa niz mera i aktivnosti resorno zaduženih ministarstava direktno uključenih u rešavanje problema povratnika (Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, , Ministarstvo pravde i državne uprave, Ministarstvo spoljnih poslova), koje su konkretizovane Akcionim planovima za sprovođenje ove Strategije<sup>82</sup>.

Strategija za reintegraciju povratnika je prepoznala kao osnovne probleme u procesu integracije povratnika u Srbiju nedostatak ličnih dokumenata, pitanje smeštaja, nezaposlenost, ostvarivanje prava na zdravstvenu, socijalnu i porodično-pravnu zaštitu, kao i integrisanje u obrazovni sistem Srbije.<sup>83</sup> Strategijom je predviđeno uspostavljanje institucionalnog okvira za delovanje sa povratnicima u vidu uspostavljanja Saveta za integraciju povratnika po sporazumu o readmisiji<sup>84</sup> i Tima za praćenje implementacije Strategije<sup>85</sup>.

Pored Strategije za reintegraciju povratnika po readmisiji, povratnike po readmisiji su kao zasebnu kategoriju prepoznale i Strategija za upravljanje migracijama iz 2009. godine<sup>86</sup>, Strategija za suprotstavljanje ilegalnim migracijama za period 2009–2014. godina<sup>87</sup>, Strategija za unapređenje položaja Roma u Republici Srbiji iz 2010. godine<sup>88</sup> kao i Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011–2020. godina.<sup>89</sup>

**Savet za integraciju povratnika po sporazumu o readmisiji** je formiran oktobra 2008. godine, sa zadatkom da razmatra i predlaže mere i aktivnosti za realizaciju prihvata, zbrinjavanja i integracije povratnika; pruža podrške u utvrđivanju i realizaciji mera na nivou lokalne samouprave za pomoć povratnicima u skladu sa mogućnostima i potrebama lokalne zajednice; predlaže uspostavljanje okvira u kojem se odvija dijalog između država o pitanjima zaštite i ostvarivanja prava migranata i problema ilegalne migracije, kako bi se ojačala regionalna saradnja od značaja za povratnike; prati sprovođenje utvrđenih mera i daje predloge i mišljenja o drugim pitanjima iz nadležnosti Vlade, a u cilju vođenja celovite i koherentne politike.<sup>90</sup> U sastav Saveta ulaze ministri i državni sekretari relevantnih resornih

<sup>79</sup> Zakon o upravljanju migracijama, („Sl. glasnik RS”, br.107/2012.), član 10.

<sup>80</sup> Ibid., član 14.

<sup>81</sup> Strategija reintegracije povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, („Sl. glasnik RS”, 15/09,) doneta 13. februara 2009. godine [http://www.kirs.gov.rs/docs/Strategija\\_reintegracije\\_povratnika.pdf](http://www.kirs.gov.rs/docs/Strategija_reintegracije_povratnika.pdf)

<sup>82</sup> Akcioni Plan za sprovođenje Strategije reintegracije povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji za 2011. i 2012. godinu, („Sl. glasnik RS”), br. 74/2011.

<sup>83</sup> Strategija reintegracije povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, str.2.

<sup>84</sup> Ibid., specifični cilj 1, mera 1, str. 20.

<sup>85</sup> Ibid., specifični cilj 1, mera 2, str. 21.

<sup>86</sup> Strategija za upravljanje migracijama, („Službeni glasnik RS”, broj 59/09.).

<sup>87</sup> Strategija za suprotstavljanje ilegalnim migracijama za period 2009–2014, („Sl. glasnik RS”, br. 25/09.).

<sup>88</sup> Strategija za unapređenje položaja Roma u Republici Srbiji, („Sl. glasnik RS”, br. 27/09.).

<sup>89</sup> Nacionalna strategija zapošljavanja 2011–2020, („Sl. glasnik RS”, br. 37/11.).

<sup>90</sup> Ibid., str. 20.

ministarstava: rada i socijalne politike, spoljnih poslova, pravde, prosvete, zdravlja, ekonomije, itd.<sup>91</sup>

**Tim za praćenje implementacije Strategije za reintegraciju povratnika po readmisiji** predstavlja koordinaciono i stručno telo koje treba da obezbedi primenu strateških ciljeva predviđenim u Strategiji. Tim za praćenje implementacije Strategije je sastavljen od predstavnika Ministarstva rada i socijalne politike; Ministarstva unutrašnjih poslova; Ministarstva spoljnih poslova; Ministarstva za ljudska i manjinska prava; Ministarstva zdravlja; Ministarstva prosvete; Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu; Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja; Ministarstva za dijasporu; Kancelarije za evropske integracije i Komesarijata za izbeglice. Timom rukovodi predsednik Saveta.<sup>92</sup>

Strategija i Akcioni planovi dodeljuju Komesarijatu centralnu ulogu u sprovođenju i koordinisanju mera i aktivnosti za reintegraciju povratnika po readmisiji.

**Komesarijat za izbeglice i migracije** je prema Strategiji zadužen za:

- Razvoj i uspostavljanje sveobuhvatne baze podataka o povratnicima i njihovim potrebama;<sup>93</sup>
- Formiranje posebne organizacione jedinice pri Komesarijatu za izbeglice sa zadatkom da koordinira i organizuje primarni prihvata i saradnju sa primajućim zajednicama, stvara uslove za uspešne reintegracije ove kategorije stanovništva (prevencija trgovine ljudima, promovisanje principa pozitivne diskriminacije, kao i realizovanje dodatnih aktivnosti od značaja za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva, itd.), kao i da rešava pitanja od značaja za sprečavanje sekundarne migracije;<sup>94</sup>
- Informisanje povratnika o procesu readmisije, pravima, mogućnostima i obavezama povratnika, kao i o svim pitanjima vezanim za uspešnu integraciju u širu i užu primajuću sredinu;<sup>95</sup>
- Informisanje i edukaciju stručnih radnika u sistemu socijalne zaštite i drugim javnim službama o procesu readmisije;<sup>96</sup>
- Informisanje svih relevantnih aktera i javnosti o readmisiji i problemima povratnika;<sup>97</sup>
- Podršku lokalnim samoupravama u osnivanju tela nadležnih za reintegraciju povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji u okviru postojećih saveta koji se bave zaštitom ugroženih grupa stanovništva na lokalnom nivou<sup>98</sup>; podrška izgradnji lokalnih akcionih planova<sup>99</sup>;

<sup>91</sup> Rešenje o imenovanju članova Saveta za integraciju povratnika po readmisiji, („Sl. glasnik RS”, br. 99/2008.)

<sup>92</sup> Strategija reintegracije povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, str. 21.

<sup>93</sup> Strategija reintegracije povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, specifični cilj 1, mera 2, Aktivnost 4, str.22

<sup>94</sup> Ibid., Specifični cilj 1, mera 3, aktivnost 2, str.22.

<sup>95</sup> Ibid., mera 4, aktivnost 2, str.23

<sup>96</sup> Ibid., mera 4, aktivnost 3, str.23

<sup>97</sup> Ibid., mera 4, aktivnost 4, str.23.

<sup>98</sup> Ibid., Specifični cilj 2, mera 1, aktivnost 1.

<sup>99</sup> Ibid., Specifični cilj 2, mera 1, aktivnost 2.

- Aktivnosti urgentnog zbrinjavanja povratnika<sup>100</sup>;
- Podršku lokalnim samoupravama u jačanju kapaciteta za delovanje sa povratnicima.<sup>101</sup>

U svrhu primarnog prihvata povratnika je osnovana **Kancelarija za readmisiju** na Aerodromu Nikola Tesla, kojom rukovodi Komesarijat. Nakon što po sletanju u Beograd obave razgovor sa pripadnicima MUP-a gde bivaju registrovani, povratnici imaju mogućnost da se ukoliko žele evidentiraju u Kancelariji za readmisiju (Kancelarija). Službenik Kancelarije i povratnik popunjavaju propisani Upitnik, koji sadrži pitanja o profilu povratnika, njegove glavne probleme i potrebe kao i njegovu socio-ekonomsku situaciju. Na osnovu informacija dobijenih iz Upitnika, Komesarijat formira i ažurira sveobuhvatnu bazu podataka o povratnicima. Zaposleni u Kancelariji pored srpskog govore i romski, albanski i engleski jezik. Po sprovedenom popunjavanju Upitnika, službenici Kancelarije pružaju povratnicima pomoć u vidu davanja informacija o postupku readmisije, njihovim pravima i obavezama, pružanju saveta o pravnim radnjama koje treba da preuzmu, kao i upućivanjem na organizacije i lokalna povereništva koje im mogu pružiti pravnu pomoć u lokalnim sredinama njihovog prethodnog prebivališta. Tom prilikom se povratnicima dodeljuje Informator, koji je dostupan na srpskom (ali samo na ćiriličnom pismu), romskom, albanskom i nemačkom jeziku. Pored toga, Kancelarija pruža usluge urgentnog prihvata povratnika ukoliko im je potrebna hospitalizacija ili pružanje psihološke pomoći. Ovakva vrsta pomoći je često neophodna jer je mnogim povratnicima proces readmisije traumatično iskustvo, jer bivaju prethodno grubo tretirani od strane policije zemalja destinacije.<sup>102</sup> Osooblje Kancelarije radi u dve smene, ukupno od 9:30h do 21:30h, dok Komesarijat ima mobilne ekipe koje rade i vikendom, noću i praznicima.<sup>103</sup>

Prema Zakonu o ministarstvima, **Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike** obavlja, pored drugih poslova državne uprave i poslove koji se odnose na sistem socijalne zaštite i ostvarivanje prava i integraciju povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji.<sup>104</sup> Saglasno utvrđenim nadležnostima, ovo Ministarstvo, prema Strategiji o reintegraciji povratnika po sporazumu o readmisiji, ima značajnu ulogu u stvaranju uslova za reintegraciju (integraciju) povratnika u društvo, posebno u pogledu kreiranja institucionalnog okvira za delovanje sa povratnicima, uspostavljanju sveobuhvatne baze podataka o potrebama povratnika, planiranje i definisanje dodatnih budžetskih sredstava za realizaciju materijalnih davanja iz oblasti socijalne i dečije zaštite; informisanje povratnika o procesu readmisije o svojim pravima; informisanje i edukacije stručnih radnika u sistemu socijalne zaštite za delovanje sa povratnicima.<sup>105</sup>

**Saveti za migracije** čije je formiranje predvidela Strategija za reintegraciju povratnika po readmisiji su tela oformljena na lokalnom nivou zadužena za praćenje i izveštavanje Komesarijata o migracijama na teritoriji autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave; predlaganje programa, mera i planova aktivnosti koje treba preduzeti radi efikasnog

<sup>100</sup> Strategija reintegracije povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, specifični cilj 2, mera 2.

<sup>101</sup> Ibid., specifični cilj 3.

<sup>102</sup> Informacije dobijene na osnovu ličnih svedočenja 20% intervjuisanih povratnika i iz razgovora sa predstavnikom Kancelarije za readmisiju na Aerodromu Nikola Tesla

<sup>103</sup> Komesarijat za izbeglice i migracije, Informator za povratnike po osnovu readmisije, str. 3,

[http://www.pbildprogramme.org/dokumenti/sr/1\\_43\\_INFORMATOR\\_PBILD\\_2610\\_-\\_srpski\\_final.pdf](http://www.pbildprogramme.org/dokumenti/sr/1_43_INFORMATOR_PBILD_2610_-_srpski_final.pdf)

<sup>104</sup> Zakon o ministarstvima „Službeni glasnik RS“ br.72/2012 i 76/2013, član 17.

<sup>105</sup> Akcioni plan za sprovođenje Strategije reintegracije povratnika po osnovu Sporazuma o readmisiji za 2011. i 2012. godinu, („Sl. glasnik RS“, br. 74/2011), ciljevi i mere tačke 1.1.1, 1.2.2, 1.2.4, 1.4.2, 1.4.2.1,

upravljanja migracijama na njihovoj teritoriji, kao i druge poslove u oblasti upravljanja migracijama, u skladu sa zakonom. Po pravilu, Savet je sastavljen od predstavnika izvršne vlasti, policijske uprave, centra za socijalni rad, službe za zapošljavanje i poverenika za izbeglice, raseljena lica i povratnike.<sup>106</sup> Nadležnost Saveta je između ostalog izrada, usvajanje i revidiranje **Lokalnih akcionih planova (LAP)**, strateških dokumenata lokalnih samouprava kojima se utvrđuju mere i aktivnosti u cilju unapređenja položaja izbeglica, interno raseljenih lica i povratnika po readmisiji i unapređuje koordinacija aktivnosti republičkih i lokalnih organa vlasti.<sup>107</sup> LAP-ovi po pravilu sadrže podatke o ovim kategorijama migranata, analizu njihove situacije i sporna pitanja, prioritete, opšte i specifične ciljeve, aktivnosti, potrebne budžetske resurse i mehanizme za praćenje i evaluaciju primene LAP-a.<sup>108</sup> Prvobitni LAP-ovi izrađeni u periodu 2009-2010. godine su se odnosili na izbeglice i interno raseljena lica, dok su revidirani LAP-ovi 60 opština koje imaju povratničku populaciju doneti 2012. i 2013. godine pored ove dve kategorije obuhvatili i povratnike po readmisiji.<sup>109</sup> Za ljude koji su tražili azil u evropskim zemljama-povratnike po readmisiji je od izuzetnog značaja da su opštine u kojima oni imaju prebivalište usvojile LAP i u njih uvrstile povratnike po readmisiji, budući da je postojanje LAP-a preduslov da ista lica dobiju jednokratnu podsticajnu pomoć koju Vlada dodeljuje na predlog i posredstvom Komesarijata.<sup>110</sup>

**Poverenici za izbeglice** su osnovna spona između Komesarijata sa jedne strane i opštine i lokalne sredine u koju se povratnik vraća, sa druge strane. Poverenici su službenici lokalne samouprave i bivaju birani od strane lokalnih vlasti.<sup>111</sup> Oni bi trebalo da budu prvi sagovornici povratnicima po dolasku u lokalnu sredinu na koje ih upućuje službenik Kancelarije za readmisiju na Aerodromu Nikola Tesla. Posao poverenika je da povratniku pruži informacije o njegovim pravima i uputi ga na ostale službe i institucije koje će povratniku pomoći da ostvari ista prava, u policijsku upravu radi izdavanja lične karte, u centar za socijalni rad radi konkurisanja za dobijanje novčane socijalne pomoći, u Nacionalnu službu za zapošljavanje radi prijave na biro za nezaposlene, u osnovne i srednje škole radi upisa dece povratnika.

Kad je u pitanju ostvarivanje bilo kog prava iz oblasti socijalne zaštite, povratnici po readmisiji se tretiraju kao i svi socijalno-ugroženi državljani Srbije. Drugim rečima, povratnici po readmisiji (i ujedno svi odbijeni tražioci azila iz Srbije) nemaju posebna prava u odnosu na ostale socijalno ugrožene državljane Srbije. Najznačajnija institucija u oblasti socijalne zaštite za pružanje neophodne podrške povratnicima kojima je neophodna pomoć društva u integraciji je **Centar za socijalni rad**, u kom se ostvaruju zakonom utvrđena prava i obezbeđuje pružanje usluga u oblasti socijalne zaštite.<sup>112</sup> Centar za socijalni rad procenjuje

<sup>106</sup> Zakon o upravljanju migracijama, član 12.

<sup>107</sup> Projekat Međunarodne organizacije rada (IOM): „Jačanje kapaciteta institucija Republike Srbije za upravljanje migracijama i reintegraciju povratnika“ (CBMM), „Najbolje prakse u implementaciji lokalnih akcionih planova za rešavanje pitanja izbeglih, interno raseljenih lica i povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji“, str.9. [http://www.kirs.gov.rs/docs/lap/lap\\_najbolje\\_prakse.pdf](http://www.kirs.gov.rs/docs/lap/lap_najbolje_prakse.pdf)

<sup>108</sup> Usvojeni lokalni akcioni planovi su dostupni na <http://www.kirs.gov.rs/articles/lap1.php?type1=22&lang=SER&date=0>

<sup>109</sup> CBMM projekat „Najbolje prakse u implementaciji lokalnih akcionih planova za rešavanje pitanja izbeglih, interno raseljenih lica i povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji“, str. 9-12, [http://www.kirs.gov.rs/docs/lap/lap\\_najbolje\\_prakse.pdf](http://www.kirs.gov.rs/docs/lap/lap_najbolje_prakse.pdf)

<sup>110</sup> Zakon o upravljanju migracijama, član 17.

<sup>111</sup> IOM, „Osnovi upravljanja migracijama u Republici Srbiji“, str.71., [http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/Osnovi\\_upravljanja\\_migracijama\\_u\\_Republici\\_Srbiji.pdf](http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/Osnovi_upravljanja_migracijama_u_Republici_Srbiji.pdf)

<sup>112</sup> Zakon o socijalnoj zaštiti, („Sl. glasnik RS“ br. 24/2011), čl.14. stav 1.

potrebe i snage korisnika i rizike po njega i planira pružanje usluga socijalne zaštite, sprovodi postupke i odlučuje o pravima na materijalna davanja i o korišćenju usluga socijalne zaštite, preduzima propisane mere, pokreće i učestvuje u sudskim i drugim postupcima, vodi propisane evidencije i stara se o čuvanju dokumentacije korisnika.<sup>113</sup> Pored navedenog, značajna uloga centra je u iniciranju i razvijanju programa koji doprinose zadovoljavanju individualnih i zajedničkih potreba građana u oblasti socijalne zaštite na teritoriji jedinice lokalne samouprave, iniciranju i razvijanju programa koji doprinose sprečavanju i suzbijanju socijalnih problema.<sup>114</sup>

Odbijeni tražioci azila-povratnici po readmisiji u centru za socijalni rad, pod zakonom propisanim uslovima, ostvaruju pravo na novčanu socijalnu pomoć,<sup>115</sup> na dodatak za pomoć i negu drugog lica,<sup>116</sup> smeštaj u dom ili drugu porodicu,<sup>117</sup> jednokratne pomoći,<sup>118</sup> na smeštaj u prihvatilište,<sup>119</sup> kao i druge vrste pomoći i podrške utvrđene odlukama o socijalnoj zaštiti lokalnih samouprava (pomoć u naturi, besplatnu kartu u jednom pravcu do mesta prebivališta, jedan obrok dnevno u narodnim kuhinjama, razne subvencije na komunalne usluge, električnu energiju).<sup>120</sup>

## 6. Postignuti rezultati i predstojeći izazovi

Imajući u vidu ciljeve definisane u Strategiji za reintegraciju povratnika po readmisiji i pratećim akcionim planovima, neadekvatnost određenih mera u odnosu na dominantan profil povratnika od 2010. godine do danas (odbijeni tražioci azila iz Srbije), kao i nedovoljnu upoznatost relevantnih državnih i lokalnih organa sa relativno novom temom povratnika po readmisiji odbijenih srpskih tražilaca azila u evropskim zemljama, može se konstatovati da su mere zacrtane u ovim dokumentima samo delimično ispunjene. Drugim rečima, iako je stvoren institucionalni okvir za delovanje sa povratnicima po readmisiji predviđen strateškim dokumentima i akcionim planovima, sami efekti sprovedenih mera i aktivnosti su ostali ograničenog dometa za sve povratnike među kojima i za odbijene srpske tražioce azila u evropskim zemljama.

U okviru postojećeg pravnog okvira, nedovoljna motivacija srpskih tražilaca azila u evropskim zemljama-povratnika po readmisiji da se evidentiraju od strane Kancelarije za readmisiju na Aerodromu Nikola Tesla u postupku primarnog prihvata, onemogućava pravljenje kredibilnije baze podataka srpskih tražilaca azila. Evidentiranje većeg broja tražilaca azila-povratnika bi, sa jedne strane, povećalo njihovu informisanost o svojim pravima, dok bi sa druge strane Komesarijat imao potpuniju sliku o njihovom profilu i potrebama. Činjenica da je evidentiranje moguće samo na Aerodromu Nikola Tesla, gde Kancelarija za readmisiju ima svoje prostorije, predstavlja određeno ograničenje budući da oko 12% povratnika/odbijenih

<sup>113</sup> Zakon o socijalnoj zaštiti, („Sl. glasnik RS“ br. 24/2011 čl.14 stav 1), čl.120.

<sup>114</sup> Ibid. čl.121.

<sup>115</sup> Ibid. čl.99.

<sup>116</sup> Ibid. čl.99.

<sup>117</sup> Ibid. čl.47.

<sup>118</sup> Ibid. čl.110.

<sup>119</sup> Ibid. čl.55., stav 2.

<sup>120</sup> Ibid. čl.111.



srpskih tražilaca azila koji se dobrovoljno vrati u Srbiju, pre svega preko drugih graničnih prelaza,<sup>121</sup> nemaju mogućnost da se evidentiraju ili da dobiju informacije o svojim pravima.

Pored nedovoljnih informacija o broju i profilu odbijenih srpskih tražilaca azila, veliku nepoznanicu predstavlja i uvid u funkcionisanje institucija oformljenih radi poboljšanja položaja povratnika po readmisiji. Tim za praćenje implementacije Sporazuma o readmisiji, kao stručno i operativno telo oformljeno radi predlaganja mera i aktivnosti za delovanje sa povratnicima kao i za pružanje podrške organima lokalne samouprave u prihvatu povratnika, nije dalo svoje izveštaje o radu niti preduzete aktivnosti učinilo dostupnim javnosti, te su nepoznati detalji o funkcionisanju ovog tela.

U stvaranju institucionalnog okvira i unapređenju uslova za reintegraciju odnosno integraciju srpskih tražilaca azila-povratnika po readmisiji, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike je ograničeno postojećom ekonomskom situacijom odnosno nedostajućim finansijskim sredstvima za podsticanje razvoja neophodnih usluga podrške u lokalnim zajednicama, koje se, prema Zakonu o socijalnoj zaštiti, većinom nalaze u nadležnosti lokalnih samouprava. Pored toga, Ministarstvo nema dovoljno ljudskih resursa radi sistemskog i kontinuiranog praćenja ove problematike i predlaganja odgovarajućih mera. Naime, prema organizacionoj strukturi obavljanja poslova u Ministarstvu i poslovima koji se obavljaju, kao ni u planiranim prihodima i rashodima, u Ministarstvu nisu prepoznati poslovi vezani za fenomen i probleme srpskih tražilaca azila/ povratnika po readmisiji, a nisu odvojena ni sredstva za ove namene.<sup>122</sup>

Na lokalnom nivou, praksa opština i gradova koje imaju brojnu povratničku populaciju u pogledu usvajanja LAP-ova i uvrštavanja u njih povratnika po readmisiji je neujednačena. Iako se izrada LAP-ova u čak 128 opština Srbije može smatrati uspehom, brine podatak da opštine i gradovi poput Bujanovca, Medveđe, Požarevca, Novog Sada, Zemuna, Palilule, Leskovca, ili nisu uvrstili povratnike u svoje revidirane LAP-ove, koji ističu 2014. ili 2015.godine, ili nisu uopšte revidirali LAP-ove koji su istekli 2012. godine.<sup>123</sup> Kako usvajanje LAP-ova zavisi isključivo od političke volje lokalnih vlasti, Komesarijat ne može suštinski da utiče na njihov rad i odluke, osim posredno kroz pružanje obuke i podizanja svesti o srpskim građanima-tražiocima azila, povratnicima po readmisiji kao posebnoj kategoriji migranata.<sup>124</sup>

Za ostvarivanje zakonom utvrđenih prava i pružanje usluga i podrške iz nadležnosti lokalne samouprave u oblasti socijalnih prava, nadležan je centar za socijalni rad za teritoriju na kojoj povratnik-srpski tražilac azila ima prebivalište. Budući da jedan broj povratnika živi privremeno kod rodbine i prijatelja ili u neformalnim naseljima, regulisanje prebivališta se u pojedinim slučajevima javlja kao najveća prepreka povratnicima-srpskim tražiocima azila u ostvarivanju prava na socijalnu zaštitu. U cilju prevazilaženja ovog problema, povratnici imaju

<sup>121</sup> Vlada RS, Migracioni profil Srbije 2012, str.48. link i Vlada RS, Migracioni profil Srbije 2011, str.45.

<sup>122</sup> Pogledati Informator o radu Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, oktobar 2013, dostupan na <http://www.minrzs.gov.rs/doc/informator/informator%20o%20oradu%20MRZSP%20oktobar.pdf>

<sup>123</sup> Lokalni akcioni planovi su dostupni na sajtu Komesarijata: <http://www.kirs.gov.rs/articles/lap1.php?type1=22&lang=SER&date=o>

<sup>124</sup> To je činjeno kroz projekat „Jačanje kapaciteta institucija Republike Srbije za upravljanje migracijama i reintegraciju povratnika (CBMM)“. Pogledati „Najbolje prakse u implementaciji lokalnih akcionih planova za rešavanje pitanja izbeglih, interno raseljenih lica i povratnika po osnovu Sporazuma o readmisiji“, dostupno na [http://www.kirs.gov.rs/docs/lap/lap\\_najbolje\\_prakse.pdf](http://www.kirs.gov.rs/docs/lap/lap_najbolje_prakse.pdf)

pravo da prijave svoje prebivalište na adresu lokalnog centra za socijalni rad<sup>125</sup>, međutim u praksi ova mogućnost se veoma retko primenjuje. Jedan razlog je složenost procesa registracije prebivališta na adresu centra za socijalni rad, s obzirom da zahteva prethodnu proveru i odobrenje Ministarstva unutrašnjih poslova, koji ispituje i utvrđuje da li osoba zaista ima prebivalište. Drugi razlog leži u motivaciji i spremnosti zaposlenih u centru za socijalni rad da predoče istu mogućnost povratnicima. U praksi se najčešće dešava da službenici centra za socijalni rad ni ne pomenu povratnicima po readmisiji ovu mogućnost, već im samo daju spisak dokumenata koji treba da pribave da bi konkurisali za novčanu socijalnu pomoć. Razlog za to je što zakon nije precizirao šta su obaveze zaposlenih u centrima u odnosu na ova lica (na primer, u slučaju dostavljanja sudskog poziva i sl.).<sup>126</sup> S druge strane, iskustva službenika Centara za socijalni rad govore da se tražioci azila nerado izjašnjavaju kao povratnici pa samim tim je i teže izaći u susret njihovim potrebama.<sup>127</sup>

Kao jedna od poteškoća u radu sa kojom se stručni radnici Centara za socijalni rad suočavaju je zloupotreba novčane socijalne pomoći od strane korisnika. Naime, u praksi je primećeno da pojedini korisnici novčane socijalne pomoći napuste Srbiju na neodređeni period (pretpostavlja se radi traženja azila u inostranstvu) i o tome ne obaveste Centar za socijalni rad. Sa druge strane, lokalni Centri za socijalni rad nemaju dovoljno ljudskih kapaciteta da bi redovno pratili kretanja korisnika novčane socijalne pomoći.

Praksa takođe pokazuje da se povratnici generalno u vrlo malom broju javljaju lokalnom povereniku za izbeglice za pomoć. Na osnovu svedočenja poverenika sa kojima se razgovaralo kao i samih povratnika, može se zaključiti da na slab odziv povratnika poverenicima utiče nekoliko posebnih ili povezanih faktora:

- Loša informisanost povratnika o svojim pravima;
- Nedostatak motivacije povratnika da se uključe u svakodnevni život u Srbiji, jer su fokusirani na nalaženje načina da ponovo napuste Srbiju;
- Strah povratnika da bi javljanjem postali vidljivi državnim institucijama i time bili okrivljeni i kažnjeni jer su „lažni azilanti“;
- Data opština ili grad nema usvojen LAP u koji je uključena kategorija povratnika po readmisiji, pa samim tim ni povratnici ne vide korist od javljanja povereniku;
- Nedovoljna obučenost samih poverenika o njihovoj ulozi u tretiranju povratnika i kao posledica nemogućnost da prenesu povratnicima tačnu informaciju o njihovim pravima.

Grad Vranje je primer kako LAP primenjiv i na povratnike utiče na veću informisanost povratnika i njihov visoki odziv na usluge koje pruža lokalni poverenik. Dok se u Vranju od 2011. godine 253 povratnika javilo povereniku, u Požarevcu je to učinilo svega četiri-pet povratničkih porodica, dok to u Novom Pazaru i Bujanovcu nije učinio ni jedan povratnik.<sup>128</sup>

<sup>125</sup> Zakon o prebivalištu i boravištu građana, (Službeni glasnik RS br 87/2011) čl. 11 st. 2., tačka 4.

<sup>126</sup> Vujošević Marija, „Zakonodavni okvir beskućništva u Srbiji“, str.1-27, Beograd, 2012.

<sup>127</sup> Intervju sa službenicima Centra za socijalni rad u Vranju 09.10.2013.godine.

<sup>128</sup> Informacije dobijene na intervjuima sa poverenicima u Novom Pazaru i Bujanovcu u periodu septembar-novembar 2013.godine.

Jedan od razloga nedovoljne informisanosti poverenika jeste uticaj promena lokalnih vlasti koje arbitrarno postavljaju nove osobe na funkciju poverenika, čime se gubi kontinuitet i javlja potreba novih obuka poverenika u delovanju s povratnicima iz evropskih zemalja.

Na osnovu terenskih poseta gradovima i opštinama iz kojih dolaze odbijeni tražioci azila iz Srbije vraćeni u postupku readmisije, primećeno je da kvalitet koordinacije i saradnje lokalnih aktera uključenih u proces reintegracije povratnika značajno utiče na funkcionisanje pravno-institucionalnog okvira za delovanje sa povratnicima. Naime, u sredinama u kojima postoji dobra međusobna komunikacija između poverenika za izbeglice, službenika centara za socijalni rad, nevladinih organizacija, Crvenog krsta i ostalih uključenih institucija, povratnici u većoj meri koriste svoja prava nego u sredinama u kojima je saradnja i koordinacija lokalnih aktera na niskom nivou. Pored dobre koordinacije lokalnih aktera, na funkcionisanje okvira za reintegraciju povratnika značajno utiče i politički faktor, odnosno u kojoj meri je lokalna vlast svesna i zainteresovana za temu povratnika po readmisiji. Najzad, na funkcionalnost pravno-institucionalnog okvira za delovanje sa povratnicima mogu da utiču generalni odnosi između lokalnih i državnih vlasti.<sup>129</sup>

Nevladine organizacije koje pružaju pravnu i psihološku pomoć odbijenim tražiocima azila iz Srbije igraju važnu ulogu u poboljšanju položaja ovih osoba. Primećeno je da se povratnici radije i u mnogo većem broju obraćaju nevladinim organizacijama za pomoć nego poverenicima na lokalnu, što verovatno proizilazi iz činjenice da nevladine organizacije imaju mnogo veću neposrednu komunikaciju i interakciju sa povratnicima nego poverenici. Informacije o organizacijama koje im mogu pružiti pomoć povratnici dobijaju od zaposlenih u Kancelariji za readmisiju, na osnovu informatora koji navodi nevladine organizacije kojima se mogu obratiti, ali najčešći je slučaj da povratnici za njih saznaju na osnovu dobrih iskustava i preporuka rodbine i prijatelja. Iako njihova uloga i značaj nisu prepoznati u Strategiji za reintegraciju povratnika, nevladine organizacije koje su stekle iskustvo u radu sa povratnicima - odbijenim tražiocima azila iz Srbije su pokazale da nevladine organizacije imaju snažan potencijal da u budućnosti preuzmu značajniju ulogu u procesu odžive integracije povratnika-odbijenih tražilaca azila iz Srbije u srpsko društvo.

## 7. Zaključci i preporuke za unapređenje položaja odbijenih srpskih tražilaca azila

### → Pravni i institucionalni okvir za odbijene tražioce azila

Činjenica je da postojeći pravni i institucionalni okvir ne pruža jednake beneficije odbijenim tražiocima azila iz Srbije i onim odbijenim tražiocima azila koji su vraćeni u postupku readmisije. Dok su svi socijalno ugroženi građani Srbije izjednačeni u pogledu ostvarivanja prava na usluge socijalne zaštite, dakle ne pravi se razlika ni između povratnika po readmisiji i odbijenih tražilaca azila iz Srbije generalno, to nije slučaj sa pravom na konkurisanje za pomoć

<sup>129</sup> Grad Bujanovac je primer kako odnosi između državnih i lokalnih vlasti negativno utiču na funkcionisanje pravno-institucionalnog okvira za delovanje sa povratnicima.

preko Lokalnih akcionih planova, za koju se kvalifikuju samo tražioci azila-povratnici po readmisiji.

Budući da je Strategija za reintegraciju povratnika po readmisiji pisana i usvojena 2009. godine, dakle pre vizne liberalizacije i naglog porasta tražilaca azila iz Srbije, a samim tim i pre porasta broja povratnika u Srbiju tog profila, revidirana strategija i propisi bi trebalo da uzmu u obzir potrebe povratnika vraćenih nakon vizne liberalizacije i u skladu sa njima prilagodi mere i aktivnosti. Revidirane mere treba da omoguće da odbijeni tražioci azila iz Srbije koji nisu vraćeni u postupku readmisije imaju jednake beneficije kao i povratnici po readmisiji (postani korisnici pomoći predviđene Lokalnim akcionim planovima. Dakle, pored putnog lista, koji predstavlja osnov za ostvarivanje prava povratnika po readmisiji, rešenje o odbijenom zahtevu za azil treba da omogući ostvarivanje onih prava koje imaju povratnici po readmisiji i ostalim odbijenim tražiocima azila iz Srbije. Kao i u oblasti povratnika po readmisiji, evidentiranje od strane Komesarijata i poverenika na lokalnu na osnovu rešenja o odbijenom zahtevu za azil bi se vršilo na dobrovoljnoj bazi. Ova mera bi doprinela potpunijem uvidu u ukupan broj i profil odbijenih tražilaca azila iz Srbije.

Iako postojeći okvir podrške pridaje značajnu ulogu Ministarstvu rada, zapošljavanja i socijalne politike za sprovođenje mera integracije povratnika po readmisiji, ovo ministarstvo nije u svom dosadašnjem radu prepoznalo problematiku tražilaca azil povratnika po readmisiji, usled nedovoljnih materijalnih i ljudskih resursa. Stoga je potrebno sistematizovati nova radna mesta u okviru ovog ministarstva za službenike koji bi sistemski pratili fenomen tražilaca azila-povratnika po readmisiji i odbijenih tražilaca azila uopšte, kao zasebnu kategoriju socijalno ugroženih građana Srbije.

U lokalnim zajednicama, centri za socijalni rad obezbeđuju usluge socijalne zaštite koja je usaglašena sa potrebnim uslugama iz oblasti zapošljavanja, stanovanja, dečije zaštite, obrazovanja. Imajući u vidu da se broj korisnika usluga socijalne zaštite stalno povećava, dok se broj stručnih radnika u centrima faktički smanjuje, neophodno je kadrovski i materijalno ojačati ove ustanove, budući da one predstavljaju integrativni činilac u lokalnoj zajednici koji omogućava pristup celovitoj usluzi podrške socijalno ugroženim građanima, među kojima su i odbijeni tražioci azila iz Srbije.

Budući da najveći broj odbijenih tražilaca azila iz Srbije pripada romskoj nacionalnoj manjini, buduće mere i aktivnosti za integraciju odbijenih tražilaca azila treba da budu planirane i duboko usklađene sa Vladinom politikom za poboljšanje položaja Roma i ostalih ugroženih nacionalnih manjina u Srbiji.

### → **Saradnja sa državama iz kojih dolazi najveći broj odbijenih tražilaca azila iz Srbije**

Smanjenje broja zahteva za azil srpskih državljana u evropskim državama, a sa tim povezana održiva integracija po njihovom povratku u Srbiju, je uslovljena angažmanom obeju strana – i nadležnih organa Srbije i pogođenih država EU. Održiv povratak povratnika, odnosno pronalaženje rešenja za izuzetno težak socio-ekonomski položaj ove kategorije migranata, je dugotrajan proces i svakako nerešiv u kratkom vremenskom roku, imajući u vidu ukupan broj socijalno ugroženih građana u Srbiji. U isto vreme, dokle god će azilne procedure država poput Švedske i Nemačke omogućavati bolji život i uslove od onih koje imaju u Srbiji, makar to bilo na samo par meseci, teško je očekivati da će se broj tražilaca azila iz Srbije u ovim

zemljama drastično smanjiti. Pojedine evropske države, poput Austrije i Holandije, su problem visokog broja neosnovanih zahteva za azil iz Srbije i zemalja Zapadnog Balkana rešile uvođenjem ubrzanog azilnog postupka za državljane Srbije, odnosno tretiranjem Srbije kao sigurne države porekla.<sup>130</sup> Međutim, u slučaju Srbije, ubrzane azilne procedure rešavaju fenomen neosnovanih zahteva za azil njenih državljana samo delimično. Naime, one očigledno utiču da se broj tražilaca azila smanji u datim državama, a samim tim se umanjuju šanse za aktivaciju suspenzivne klauzule odnosno ponovno uvođenje viza za državljane Srbije. U isto vreme, smanjenje broja tražilaca azila iz Srbije u evropskim zemljama ne znači automatski rešenje za težak socio-ekonomski položaj ovih ljudi po njihovom povratku u Srbiju kao ni otklanjanje opasnosti od ponovnog traženja azila ili samo ilegalnog boravka u zemljama Evrope iste ove kategorije u budućnosti.

Saradnja između Srbije i Švajcarske u oblasti upravljanja migracijama se posebno izdvaja kao pozitivan primer nastojanja da se fenomenu održivog povratka povratnika u Srbiju pristupi sveobuhvatno. Švajcarska je avgusta 2012. godine uvela ubrzani azilni postupak za državljane Srbije i Zapadnog Balkana, što je rezultiralo osetnim padom broja tražilaca azila u iz Srbije.<sup>131</sup> Pored toga, švajcarske vlasti su se potrudile da vest o novim merama u azilnom postupku bude dostupna i jasna potencijalnim tražiocima azila iz Srbije (i regiona), time što je obaveštenje prevedeno na srpski jezik (i ostale jezike regiona); uključanjem švajcarskih ambasada u informativnu kampanju, kao i predstavnika zajednica državljana Zapadnog Balkana u Švajcarskoj.<sup>132</sup> S druge strane, zahvaljujući strateškom dijalogu Srbije i Švajcarske u oblasti upravljanja migracijama, koji podrazumeva sastajanja državnih delegacija dva puta godišnje radi razmene iskustava, prenosa znanja i planiranja zajedničkih projekata, došlo je do realizacije nekoliko projekata čiji su korisnici bili i povratnici po readmisiji. Na primer, u okviru projekta „Podrška nacionalnoj strategiji za reintegraciju povratnika po readmisiji“ koji je podržala Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), formirana je baza potreba povratnika kako bi se efikasnije planirale mere za integraciju povratnika, dok su zaposleni u Komesarijatu održali niz obuka za predstavnike lokalnih službi koje u koje se vraćaju povratnici. Drugim projektima je pomognut održiv povratak određenih povratnika iz Švajcarske kroz izdvajanje sredstava za izgradnju stambenih objekata.<sup>133</sup>

Da bi se rešio problem održivog povratka tražilaca azila iz Srbije, potrebno je ojačati saradnju sa drugim zemljama u koje odlazi veliki broj državljana Srbije da traži azil. Države destinacije bi intenzivnije trebalo da budu angažovane u Srbiji na projektima izgradnje kapaciteta i stručnog osposobljavanja i podrške licima koja su tražila azil i vraćena u Srbiju. Saradnja neophodna ne samo na operativnom, već i na političkom nivou.

<sup>130</sup> Države koje se koriste ubrzanom azilnim postupkom za državljane sigurnih država porekla opravdavaju ovu meru potrebom da se zaštite osobe iz država sa osnovanim zahtevima za azil, odnosno da bi pospešili efikasnost i pravičnost svojih azilnih sistema.

<sup>131</sup> U avgustu 2012.godine ukupno 410 državljana Srbije je tražilo azil u Švajcarskoj. Narednog meseca ih je bilo 200, oktobra 2012-65, dok je počev od decembra 2012.zaključno sa avgustom 2013. njihov zahteva za azil državljana Srbije u Švajcarskoj je u proseku 30 po mesecu. Izvor: Eurostat, šifra: [migr\_asyappctz m], pristupljeno 15.novembra 2013.

<sup>132</sup> Objava za medije Federalnog biroa za migraciju Švajcarske od 21.avgusta 2012.godine, sa prevodom na srpski, bosanski, makedonski, albanski i turski [http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/en/home/dokumentation/mi/2012/ref\\_2012-08-21.html](http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/en/home/dokumentation/mi/2012/ref_2012-08-21.html)

<sup>133</sup> U pitanju je između ostalih bio "Regional housing project", koji je pomogao izgradnju kuća odbijenim srpskim tražiocima azila iz Srbije koji su azil tražili u Švajcarskoj. Intervju sa službenicima Federalnog biroa za migraciju Švajcarske, 29. oktobar 2013. godine u Bernu.

## → Stručnost institucija uključenih u proces integracije povratnika

Imajući u vidu da su tražioci azila iz Srbije relativno nov i nedovoljno poznat fenomen, kao i da se okvir za delovanje sa povratnicima po readmisiji još uvek uspostavlja (kroz donošenje ili revidiranje postojećih LAP-ova), upoznatost aktera sa ovom problematikom treba dodatno da se unapredi. Dok Komesarijat kao državna institucija koja upravlja i koordiniše aktivnostima u pogledu integracije povratnika po readmisiji ima najviše znanja i iskustva u ovoj oblasti, senzibilizacija lokalnih institucija i ustanova, poverenika za izbeglice i saveta za migracije uopšte, treba da se vrši intenzivnije i kontinuirano, s obzirom da od nivoa njihove stručnosti zavise i efekti i funkcionisanje čitavog sistema delovanja sa povratnicima. U tom pogledu, lokalne institucije treba dodatno da ojačaju saradnju sa lokalnim nevladinim organizacijama koje imaju direktan dodir sa povratnicima i u koje povratnici imaju poverenja. Tim nevladinim organizacijama državne ili lokalne institucije bi trebalo da povere aktivnosti koje se odnose na direktan rad sa povratnicima. Kroz dobru upoznatost lokalnih aktera o problematici povratnika i dobru međusobnu koordinaciju aktivnosti, stvaraju se preduslovi za održivu integraciju povratnika u Srbiju. S obzirom da je za većinu odbijenih tražilaca azila iz Srbije prioritet stambeno zbrinjavanje, što je po Zakonu o socijalnoj zaštiti u nadležnosti lokalnih samouprava<sup>134</sup>, potrebno je edukovati institucije na lokalnu o načinu korišćenja neiskorišćenih resursa za stambeno zbrinjavanje (napuštene kasarne, škole, opštinsko zemljište, itd.), koji bi mogli biti iskorišćeni između ostalog i za stambeno zbrinjavanje srpskih državljana-odbijenih tražilaca azila u evropskim zemljama. Nalaženjem rešenja za stambeno zbrinjavanje se stvaraju preduslovi za održiv povratak i integraciju ovih osoba u srpsko društvo.

## IV. Osvrt na istraživanje i dodirne tačke dveju grupa tražilaca azila

Ova studija je nastojala da doprinese boljem razumevanju fenomena i potreba tražilaca azila u Srbiji i tražilaca azila-građana Srbije, kao nedovoljno istraženih i prilično zapostavljenih pitanja koja zbog sve veće važnosti zahtevaju znatniju pažnju kako stručne javnosti, tako i celokupnog društva. Istraživanje je nastojalo da podstakne buduće napore države u cilju unapređenja azilnog sistema Srbije i stvaranju uslova za održiv povratak tražilaca azila-građana Srbije u Srbiju, kroz ukazivanje na nedostatke sistema i pružanja preporuka i smernica. Kako je za bolje razumevanje ovih fenomena i funkcionisanje sistema potrebno razumevanje i podizanje svesti celokupnog društva, rezultati istraživanja su podjednako usmereni i na širu javnost.

Istraživanje je pokazalo da se u pogledu razloga napuštanja zemalja porekla, dve grupe tražilaca azila znatno razlikuju. Dok je dve trećine tražilaca azila u Srbiji napustilo svoje domovine zbog oružanog sukoba ili sistematskog kršenja ljudskih prava u zemljama porekla, dakle iz razloga koji ih kvalifikuju da dobiju azil, to nije slučaj sa tražiocima azila iz Srbije, koji 90% slučajeva odlaze da traže azil u bogate evropske zemlje isključivo zbog teške ekonomske situacije, čime su njihovi zahtevi za azil neosnovani.

<sup>134</sup> Zakon o socijalnoj zaštiti, čl. 121.

Istraživanje je takođe pokazalo da se dve grupe tražilaca azila razlikuju i u odnosu na poglede i očekivanja od budućnosti. Dok tražioci azila u Srbiji odlikuje izuzetna upornost i mentalna snaga, kao i relativno nerealna očekivanja o životu i prijemu u državi krajnjoj destinaciji, tražioci azila iz Srbije iz uzorka su većinom osobe klonulog duha, koji razočarano i pesimistično posmatraju svoju budućnost u Srbiji. Idealizovanje budućnosti tražilaca azila u Srbiji se može tumačiti njihovom potrebom da na taj način bezbolnije podnesu tešku sadašnjost i situaciju u kojoj se nalaze ali i zahvaljujući širenju informacija o blagodatima života u zemljama Evrope, dok je defetizam srpskih državljana-odbijenih tražilaca azila verovatno rezultat njihove konstantne nemoći da se izađu iz ekonomske bede.

Pitanje integracije osoba koje su dobile azil u Srbiji i integracija srpskih državljana-odbijenih tražilaca azila u srpsko društvo predstavlja domen u kojem se mogu uočiti najveće sličnosti u pogledu potreba dveju kategorija tražilaca azila i postojećeg pravno-institucionalnog okvira. Sa jedne strane, osobe koje su dobile azil u Srbiji imaju potreba za učenjem srpskog jezika i kulture, osposobljavanjem za tržište rada, stambenim zbrinjavanjem i pribavljanjem potrebnih ličnih dokumenata kako bi se integrisali u srpsko društvo. Sa druge strane, istraživanje je pokazalo da srpski tražioci azila odbijeni u evropskim zemljama nakon vizne liberalizacije prevashodno imaju potrebu za nalaženjem posla, stambenim zbrinjavanjem i pribavljanjem ličnih dokumenata. Pružanje pravne pomoći pri pribavljanju zdravstvenog osiguranja, radne dozvole i ostalih dokumenata neophodnih za integraciju obe kategorije tražilaca azila u srpsko društvo, kao i koncipiranje programa za osposobljavanje za tržište rada u Srbiji predstavljaju dodirne tačke dveju grupa tražilaca azila za koje je potrebno tek ustanoviti pravni i institucionalni okvir, budući da pitanje integracije lica sa dobijenom statusom azila kao i osoba koje su odbijeni tražioci azila-srpski državljanima predstavljaju oblasti koje nisu sistemski uređene.

Najzad, zajednička odlika obe grupe tražilaca azila jeste činjenica da emigriraju u potrazi za boljim životom, bez obzira na konkretne razloge napuštanja zemalja porekla. Obe kategorije tražilaca azila su svesne postojanja većih mogućnosti van granica zemalja porekla u kojima ne vide perspektivu ili su prinuđeni da ih napuste, te instituciju azila vide kao rešenje za izlaz iz svoje situacije. Kako se, s jedne strane, očekuje da će se fenomen interkontinentalnih migracija iz Azije i Afrike u Evropu intenzivirati u budućnosti, pa samim tim i povećavati broj tražilaca azila u Srbiji i osoba koje dobiju azilnu zaštitu u Srbiji, a sa druge strane da će proces integracije Srbije u EU vremenom građanima Srbije nuditi veće mogućnosti u pogledu zaposlenja u evropskim državama, treba očekivati da će obe kategorije tražilaca azila imati uticaja na demografsku sliku Srbije u skorijoj budućnosti. Stoga je neophodno pažljivo pratiti i razmatrati kretanje i evoluciju fenomena obe kategorije tražilaca azila pri kreiranju i planiranju demografskih projekcija Srbije ali u procesima formiranja strategija i preduzimanja konkretnih koraka u cilju kratkoročnog i dugoročnog rešavanja problema ovih kategorija ljudi.

