



Politika i praksa zaštite migranata i izbeglica u Srbiji u 2017: Mehanizam privremene zaštite



LOVE
Law, Order, Values

Pravo, Red, Vrednosti, za migrante/azilante/ljude kojima je dodeljen azil u ostvarivanju svojih prava bez diskriminacije



The European Union's Civil Society Programme 2015 for Serbia

Projekat „LOVE Pravo, Red, Vrednosti za migrante/azilante/osobe kojima je odobren azil, u ostvarivanju svojih prava bez diskriminacije“ finansira Evropska unija, a sprovodi Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila APC/CZA i partneri - BETA novinska agencija i Centar za istraživanje javnih politika. Stavovi izneti u ovom dokumentu i tokom realizacije projekta ne izražavaju nužno stavove Evropske unije.

Ovaj policy brief „Migracije i obrazovanje: izazovi integracije dece migranata/azilantata u obrazovni sistem u Republici Srbiji“ su pripremili CIJP i APC/CZA u okviru kampanje skretanja pažnje na najznačajnija pitanja u sistemu azila.

REZIME

Položaj migranata u Srbiji, njihova brojnost, prisustvo van sistema, nerešen pravni položaj i status s jedne strane i preopterećenost azilnog sistema s druge strane, zahtevaju relevantan, efikasan i brz odgovor i izvodljiva rešenja koja treba da se oslone pre svega na postojeća zakonom propisana rešenja predviđena za krizne situacije ili situacije u kojima su postojeći kapaciteti nedovoljni. Mehanizam privremene zaštite propisan Zakonom o azilu i nacrtom novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti predstavlja upravo meru odgovora na ovakve krizne situacije masovnog priliva migranata kada azilni sistem nije u mogućnosti da efikasno i operativno deluje. Međutim, njeno aktiviranje od strane nadležnih institucija je do danas izostalo, a rešenje se tražilo u alternativnim i često *ad hoc* rešenjima. Aktiviranje mehanizma privremene zaštite nameće kao jedino rešenje previđeno za rešavanje istih problema budući da se na taj način može urediti položaj, prava i obaveze izbeglih lica koja su se zatekla i borave u Srbiji. Ista lica su trenutno u velikom broju nevidljiva za sistem, u iregularnom položaju, bez regulisanog statusa u zemlji, te samim tim i bez priznatih prava koja im kao izbeglim licima ili migrantima pripadaju, što sve čini ovu kategoriju lica izrazito ranjivom u opasnosti od diskriminacije i različitih vidova zloupotreba njihovog položaja.

KONTEKST: SITUACIJA U 2017, BROJ I POLOŽAJ MIGRANATA U POTREBI ZA MEĐUNARODNOM ZAŠTITOM

Republika Srbija se već više od tri godine suočava sa masovnim prilivom migranata i izbeglica iz zemalja u kojima im je život ugrožen, odnosno u koje se ne mogu vratiti zbog masovnog kršenja ljudskih prava i/ili ratnih sukoba širokih razmera. Tokom 2017. godine najveći broj migranata i izbeglica potiče iz Avganistana, Iraka, Pakistana i Sirije.¹ Postignuti sporazum između Evropske unije (EU) i Turske koji je između ostalog imao za cilj zatvaranje „Balkanske rute“ samo je delimično ispunio cilj. Prolazak i boravak velikog broja izbeglica i migranata duž ove rute, pa tako i kroz teritoriju Srbije se otud nastavio tokom 2016. godine i do kraja 2017. Imajući u vidu da se od aprila 2016. godine ne vrši registracija svih lica koja ulaze u Srbiju, već samo onih koji uspeju da izraze nameru da traže azil,² veoma je teško utvrditi tačan broj izbeglica i migranata koji su tokom narednih godina prošli i kraće ili duže se zadržali u Srbiji.

Prema podacima Centra za pomoć tražiocima azila APC/CZA (u daljem tekstu APC) i statistici Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP), ukupan broj migranata koji su izrazili nameru za azil u 2017. do kraja oktobra 2017. iznosi 5153.³ To su samo oni migranti koji su registrovani od strane nadležnih institucija, to jest nalaze se u regularnom, legalnom položaju u Srbiji, dok je najveći broj migranata potpuno ilegalno u zemlji u iregularnom položaju, mimo sistema i bez ikakvog pravnog statusa.⁴

1. U periodu od 01.01.2017.- 31.10.2017. godine, nameru za azil u Srbiji je izrazilo 2249 iz Avganistana, 1006 lica iz Iraka, 828 iz Pakistana, 347 iz Sirije - Statistika APC/CZA.

2. Podaci dobijeni na osnovu svakodnevnih terenskih poseta pravnog sektora APC/CZA Preševu, Vranju, Bujanovcu, Pirotu, Dimitrovgradu, Sjenici, Tutinu, Bogovađi, Banji Koviljači, Obrenovcu Beogradu, Krnjači, Šidu, Adaševcima, Principovcima, Somboru, Kikindi, Subotici i Horgošu; te pravnog savetovanja i pravnog zastupanja lica koja su izrazila nameru za azil u periodu od 01.01.-31.10.2017. godine.

3. Statistike APC/CZA za period od 01.01.2017.- 31.10.2017. godine.

4. Sudeći po pravniciima pravnog sektora APC/CZA, skoro 2/3 svih migranata na teritoriji Srbije su lica koja nemaju potvrdu o nameri za azil niti su registrovana od strane MUP-a RS i nalaze se u Srbiji bez ličnih dokumenata sa jedne strane, dok sa druge strane prema njima nisu u najvećem broju slučajeva primenjivani ni propisi koji se tiču stranaca, te ova lica samo faktički borave u zemlji mimo sistema.

Od ukupnog broja lica koja su izrazila nameru za azil, samo je 193 i podnelo zahtev za azil, (što predstavlja samo 4% od ukupnog broja izraženih namera za azil), dok su tri lica dobila izbegličku zaštitu, odnosno utočište (0,05%), a 10 lica supsidijarnu zaštitu (0,19%) tokom ove godine. Do kraja oktobra 2017. izvršeno je samo 58 intervjua lica koja su podnela zahtev za azil.⁵ Prema podacima APC-a, od ukupnog broja podnetih zahteva za azil, 7 zahteva je odbijeno (0,13%), dok je 36 odbačeno (0,69%). Važno je primetiti da je prema podacima APC-a od ukupnog broja migranata i izbeglica registrovano 2292 (44,47%) maloletnika, a da je među njima 136 bez pratnje što govori o dodatnom stepenu ranjivosti migrantske populacije registrovane na teritoriji Srbije tokom ove godine.⁶

	Procena broja ljudi koji su prošli kroz Srbiju	Broj izraženih azilnih namera	Broj zahteva za azil	Broj izdatih ličnih karti	Broj intervjua	Broj dodeljenih azila (izbeglički status / subsidijarna zaštita)
2015	Oko 800 000	577 955	583	212	89	20/14
2016	< 60 000	12 823	574 – 4,4%	246 – 1,9%	159 – 1,2%	15/20 - > 0,2%
2017 (oktobar)	< 10 000	5 153	193 – 4%	237 – 6,1%	58 – 1,9%	3/10 – 0, 05/0,19%

Upreadni prikaz procene broja migranata koji su prošli kroz Srbiju, te broja registrovanih migranata u odnosu na broj lica u azilnom postupku u periodu 2015-oktobar 2017. godine.

Međutim, ovaj broj registrovanih migranata ni izbliza nije konačan jer on ne uključuje migrante i izbeglice u iregularnom statusu koji se borave u Srbiji oko prihvatnih centara, u samim prihvatnim centrima, u urbanim i ruralnim mestima širom zemlje. Samim tim, smatra se da je ukupan broj u 2017. godini znatno veći, dostižući više od 15.000 migranata i izbeglica, od kojih je i do 1.000 maloletnika bez pratnje.⁷ Ova situacija govori u prilog tome da veliki broj lica boravi ili je boravio u Srbiji u neregulisanoj statusu i da su zapravo bili lišeni svake mogućnosti ulaska u sistem, regulisanja sopstvenog pravnog položaja u zemlji, ostvarivanja osnovnih prava, pristupa azilnom postupku, prava na lična dokumenta, prava na smeštaj, zdravstvenu i socijalnu pomoć, te prava na dobijanje azila kao i prava na obrazovanje tokom boravka u Srbiji. Prema poslednjim podacima UNHCR-a približno 400 migranata i izbeglica je boravilo van smeštajnih centara u Srbiji, na otvorenom, samo u nedelji od 20. do 26. novembra 2017.⁸ Prema procenama APC, njihov broj je bio još veći i kretao se od 450 do 700 ljudi. Situaciju dodatno komplikuje pojava sve većeg broja *push-back*-ova, odnosno prisilnog, ilegalnog vraćanja, migranata i izbeglica iz susjednih zemalja – Mađarske, Rumunije i Hrvatske, u Srbiju koja su dobila na intenzitetu tokom ove godine.⁹ Ovi slučajevi su imali i tragičan epilog kao što je smrt šestogodišnje devojčice iz Avganistana koja je sa svojom porodicom ilegalno bila deportovana iz Hrvatske u novembru 2017.¹⁰ Većina ljudi koja bude ilegalno gurnuta nazad u Srbiju, nemaju pristup centrima za prihvatanje niti sistemu po svom povratku, a u Srbiji se nalazi u sivoj zoni, potpuno nevidljivi za sistem.

5. Podaci prikupljeni od strane pravnog sektora APC/CZA, op.cit.; RTS, „Emisija Talasanje – U kakvim uslovima migranti dočekuju zimu“, RTS, Beograd, 15. decembar 2017. Dostupno na: <http://apc-cza.org/sr-YU/8-vesti/1304-rtis-emisija-talasanje-u-kakvim-uslovima-migranti-docekuju-zimu.html>

6. Statistike APC/CZA za period od 01.01.2017. - 31.10.2017. godine.

7. Podaci pravnog sektora APC/CZA, op.cit.

8. UNHCR, UNHCR Serbia Update: Highlights and Statistics, 20-26 November 2017, Beograd, 2017. Dostupno na: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/60917>

9. „APC u Briselu: Položaj migranata pogoršan posle „zatvaranja“ balkanske rute“, Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, 30. septembar 2017. Dostupno na: <http://azilsrbija.rs/apc-u-briselu-položaj-migranata-znatno-pogorsan-posle-zatvaranja-balkanske-rute/>

10. Pogledati, između ostalog: Insajder, „Ko je odgovoran za smrt šestogodišnje devojčice“, Insajder, 9.12.2017. Dostupno na: <https://insajder.net/sr/sajt/tema/8790/N1>, „Đurović: Upotreba sile protiv migranata nije dozvoljena“, N1, 31.05.2018. Dostupno na: <https://insajder.net/sr/sajt/tema/8790/Mihailo-Jovičević-i-Tašković-Marko-„Zbog-neodgovornosti-Hrvata-i-Madžara-već-se-dogodila-jedna-tragedija-a-Srbija-bi-mogla-da-postane-tampon-zona-za-migrante“>; Blic, 15. decembar 2017. Dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/zbog-neodgovornosti-hrvata-i-madžara-vec-se-dogodila-jedna-tragedija-a-srbija-bi-mogla-da-postane-tampon-zona-za-migrante>

11. Statistike Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila (APC/CZA) i Kancelarije za azil MUP-a Republike Srbije.

12. Ibid.

U periodu od 2013. do septembra 2017. godine Srbija se suočila sa velikim prilivom migranata, izbeglica i tražioca azila koji je tokom 2015. godine prerastao u „migrantsku krizu“, situaciju u kojoj više od 800 000 izbeglih lica prešlo državne granice Srbije. Broj lica koja su izrazila nameru da traže azil i kao takva evidentirana od strane Kancelarije za azil Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije povećao se 120 puta u 2015. godini u odnosu na 2013. godinu, odnosno sa 5000 lica koja su izrazila nameru da traže azil u 2013. godini taj broj je porastao na rekordnih 577.995 lica koja su izrazila nameru da traže azil u 2015 godini¹¹. Najveći broj lica koji su izrazili nameru da traže azil u pomenutom periodu potiču iz ratom zahvaćenih zemalja, kao i iz zemalja koje proizvode izbeglice: Sirija, Avganistan, Irak, Pakistan, Somalija, Eritreja¹². Od marta 2016. godine, sa zatvaranjem „Balkanske rute“, situacija u vezi sa dužinom boravka i brojem pristiglih izbeglih lica se znatno menja, a time i određene de facto politike pri ostvarivanju prava ove populacije u oblastima azila i integracije u

različite društvene segmente u Srbiji. Ipak, tokom 2016. godine broj migranata i izbeglica koji su ušli i boravili u Srbiji je bio izuzetno visok¹³ da bi se njihov broj početkom 2017. godine kretao između 10 i 15 hiljada.¹⁴ U septembru 2017. broja migranata na teritoriji Republike Srbije se kreće oko 4 hiljade, smeštenih u 18 tranzitnih, prihvatnih i azilnih centara dok se najmanje 2-3 hiljade ljudi nalazi van smeštajnih kapaciteta širom zemlje.¹⁵ Najveći broj onih koji su van smeštajnih kapaciteta se nalazi u šatorima u blizini tranzitnih centara uglavnom na granicama sa Republikom Hrvatskom i Mađarskom ali i u urbanim mestima širom zemlje, a njihovo prisustvo i potrebe sve više izlaze iz okvira pažnje i vidokruga sistema. Dužina boravka ovih ljudi u Srbiji sve više raste - od jedne do dve godine, najčešće bez ikakvog pravnog osnova i statusa dok sistem i institucije faktički tolerišu njihov boravak. Balkanska migrantska ruta danas i dalje funkcioniše: ljudi svakodnevno ulaze u Srbiju mahom iz pravca Bugarske i Makedonije i pokušavaju da iz nje izađu najčešće u pravcu Hrvatske i Mađarske, dok se uporedo otvaraju novi pravci migracije preko Bosne i Hercegovine i povremeno preko Rumunije. Kretanje Balkanskom rutom karakteriše nezakonita praksa i sve izraženiji fenomen „push backova“ – ilegalnih guranja ljudi od strane policija zemalja sa kojima se Srbija graniči nazad u Srbiju. Celokupna situacija Srbiju stavlja u epicentar migracije i dovodi je u položaj tampon zone na granicama EU i zemalja Shengena, kao nepoželjne destinacije i mesta boravka za sve one koji nisu uspešni u pokušajima da nastave svoj put preko zemalja EU, a koji su u velikom broju slučajeva pravno nevidljivi i van sistema tokom svog faktičkog, sve dužeg i sve komplikovanijeg boravka u Srbiji.

Ovi podaci govore kako o velikom broju migranata koji se kraće ili duže zadržavaju u Srbiji, tako i o značajnom broju migranata i izbeglica koji se nalaze u iregularnom položaju, odnosno van sistema azila ili bilo kog drugog postupka u Srbiji a koji su bez nekog oblika zaštite ili prava na koje bi bili ovlašćeni da su se našli u sistemu i odgovarajućim administrativnim i drugim postupcima propisano zakonom. Takođe, vrlo je upitan postojeći ljudski, tehnički, stručni kapacitet institucija azilnog sistema da na ovu situaciju odgovori efikasno i operativno sudeći po broju odobrenih zaštita, urađenih saslušanja, podnetih zahteva za azil, izdatih azilnih ličnih karti, ali i po broju neregistrovanih lica koja borave u Srbiji.¹⁶

Sve navedeno dalekosežno utiče da pravno nevidljiva populacija izbeglih lica bude posebno ranjiva i izložena rizicima diskriminacije, marginalizacije, ali i različitim vrstama zloupotreba, te nemoćna da ostvari zdravstvenu zaštitu, socijalnu, integracijsku i drugu pomoć i zaštitu, sa perspektivom da u društvu i lokalnim sredinama isti problemi dovedu do političkih, socijalnih, zdravstvenih i drugih implikacija po lokalnu zajednicu i društvo. Ovakvi alarmirajući podaci nameću i otvaraju pitanje aktiviranja postojećih zakonskih mehanizama kao što je pre svega mehanizam privremene zaštite. Ti mehanizmi stoje na raspolaganju i za njihovo donošenje nema administrativnih i zakonskih prepreka, osim potrebe da se problemi i izazovi interkontinentalne migracije razumeju i sagledaju u celom svom obimu, da se ustanove adekvatne politike azila i migracija, kao i da postoji politička volja donosilaca odluka da se takve mere preduzmu.

Alarmirajući podaci i postojeće okolnosti nameću i otvaraju pitanje primene postojećih zakonskih mehanizama, pre svega mehanizma privremene zaštite. Za njegovo aktiviranje nema administrativnih i zakonskih prepreka. Ono što nedostaje je potreba da se problemi i izazovi interkontinentalne migracije razumeju i sagledaju u celom svom obimu, da se ustanove adekvatne politike azila i migracija, kao i da postoji politička volja donosilaca odluka da se takve mere preduzmu.

Alarmirajući podaci i postojeće okolnosti nameću i otvaraju pitanje primene postojećih zakonskih mehanizama, pre svega mehanizma privremene zaštite. Za njegovo aktiviranje nema administrativnih i zakonskih prepreka. Ono što nedostaje je potreba da se problemi i izazovi interkontinentalne migracije razumeju i sagledaju u celom svom obimu, da se ustanove adekvatne politike azila i migracija, kao i da postoji politička volja donosilaca odluka da se takve mere preduzmu.

Koncept privremene zaštite

U situacijama masovnog i kontinuiranog priliva migranata i izbeglica, u kojoj se Srbija nalazi od 2015. godine, kada se najveći broj njih nalazi u iregularnom, neregulisanoj, položaju u Srbiji bez mogućnosti da se vrate u zemlju porekla, a kojima sistem nije u stanju da sprovede odgovarajuće procedure kako bi regulisao pitanje njihovog boravka i položaja u Srbiji, postalo je jasno da je neophodno razmotriti mogućnosti koje su predviđene zakonom u cilju privremenog, trenutnog, regulisanja pravnog položaja migranata do trenutka dok se sistem ne konsoliduje kako bi bio u stanju da reguliše pitanje i osnov boravka svih migranata na njenoj teritoriji, a to je aktiviranje mere privremene zaštite.

13. Prema statistikama i procenama APC/CZA, najmanje 40 000 ljudi je prošlo kroz Srbiju u 2016. godini

14. Statistike APC/CZA i MUP-a Republike Srbije.

15. Samo na teritoriji Vojvodine se van centara za prihvat u septembru 2017. godine nalazilo oko 1000 ljudi, i to 300 oko Šida, 200 oko Sombora, 500 oko Subotice, itd. - statistika APC/CZA, sept. 2017.

16. Statistike APC/CZA za period od 01.01.2017.- 31.10.2017. godine.

Osnovna ideja koncepta privremene zaštite jeste obezbeđivanje trenutne zaštite, odnosno osnovnih prava migrantima i izbeglicama koji nisu u mogućnosti da se vrate u zemlje porekla, a koju države mogu iskoristiti kako bi osigurale da njihov položaj, prava i obaveze ne budu ugroženi i kako sprečile kolaps azilnog ili drugo odgovarajućeg sistema koji je moguć pod pritiskom masovnog priliva.¹⁷ Ova mera je zapravo predviđena kao mehanizam koji se koristi u izuzetnim situacijama masovnog priliva, a koje se karakterišu kao vanredne situacije u sistemu azila i migracija.

Primena ove mere u azilnoj praksi se prvi put uvodi tokom sukoba u bivšoj Jugoslaviji i to na inicijativu UNHCR-a koji navodi da je privremena zaštita fleksibilno i pragmatičano sredstvo pružanja potrebne zaštite velikom broju lica koji beže od oružanih sukoba i situacija kršenja ljudskih prava u zemljama porekla, koji s druge strane svojim masovnim dolaskom i boravkom mogu ugroziti operativan rad sistema azila u zemljama u koje su došli.¹⁸ Post-jugoslovenska izbeglička kriza koja je zapravo dovela do uspostavljanja instituta privremene zaštite je predstavljala inovaciju u izbegličkoj zaštiti i odgovoru na veliki priliv lica kojima je zaštita neophodna.¹⁹ Mnoge zemlje Evropske unije su tokom 1990-tih primenile nacionalne modele privremene zaštite kako bi obezbedile osnovna prava i zaštitu licima iz bivših Jugoslovenskih republika čiji povratak u zemlju porekla nije bio moguć.²⁰

U situacijama masovnog i kontinuiranog priliva migranata i izbeglica, u kojoj se Srbija nalazi od 2015. godine, kada se najveći broj njih nalazi u iregularnom, neregulisanom, položaju u Srbiji bez mogućnosti da se vrate u zemlju porekla, a kojima sistem nije u stanju da sprovede odgovarajuće procedure kako bi regulisao pitanje njihovog boravka i položaja u Srbiji, postalo je jasno da je neophodno razmotriti mogućnosti koje su predviđene zakonom u cilju privremenog, trenutnog, regulisanja pravnog položaja migranata do trenutka dok se sistem ne konsoliduje kako bi bio u stanju da reguliše pitanje i osnov boravka svih migranata na njenoj teritoriji, a to je aktiviranje mere privremene zaštite.

Kako su se nacionalni modeli mera privremene zaštite u Evropskoj uniji razlikovali došlo je do neravnoteže u migracionim tokovima ka zemljama koje su pružale „bolju“ zaštitu te se javila potreba za harmonizacijom mera privremene zaštite na nivou Evropske unije. To je učinjeno usvajanjem predloga o Direktivi privremene zaštite koja je imala za cilj da uspostavi zajednički okvir koji će omogućiti zemljama članicama da postupaju na jedinstven, uravnotežen i efikasan način u slučajevima masovnog priliva izbeglica i migranata, primenjujući princip solidarnosti. Prema članu 2 direktive Saveta Evropske unije 2001/55/EC, „privremena zaštita predstavlja proceduru zaštite koja se pokreće samo u slučaju masovnog priliva raseljenih lica iz trećih zemalja, a koja nisu u mogućnosti da se vrate u zemlje porekla, ovim licima se pruža trenutna zaštita, ukoliko

postoji rizik da azilni sistem neće biti u mogućnosti da procesira masovni priliv bez posledica po efikasan rad sistema, a u interesu lica kojima je potrebna i koja zahtevaju zaštitu.“ Prema Direktivi, ova vrsta zaštite predviđena je u trajanju od godinu dana.²¹

Međutim, ova direktiva je u Evropskoj uniji pokrenula debatu o pitanjima definicije „masovnog priliva“, odnosno izbora indikatora koji mogu pokazati da se u određenom kontekstu zapravo i dešava masovni priliv migranata, kao i raspravu o pokazateljima koji potvrđuju da azilni sistem nije sposoban da adekvatno zaštititi lica koja su masovno stigla na teritoriju određene zemlje. To je rezultiralo da u praksi države zadržavaju pravo da najčešće na osnovu političkih faktora procene šta zapravo smatraju masovnim prilivom, koja su predviđanja u narednom periodu, i kada treba da aktiviraju ovaj mehanizam.

Prava koja se garantuju pokretanjem mere privremene zaštite prema Direktivi o privremenoj zaštiti u kontekstu EU uključuju pravo na boravišnu dozvolu, pravo na zaposlenje, pravo na obrazovanje, smeštaj, pravo na zdravstvenu i socijalnu zaštitu, pravo na spajanje porodice, zaštitu maloletnika bez pratnje, pristup azilnim procedurama u periodu trajanja zaštite. Međutim, vrlo je teško uporediti odnosno analizirati prakse zemalja koje su pogođene masovnim prilivom migranata od 2015. do danas. Prema raspoloživim podacima, nijedna država EU nije aktivirala ovaj mehanizam već su pribegle nacionalnim modelima privremene zaštite, odnosno određenom vidu privremene zaštite kao što je, na primer, humanitarna zaštita izbeglica u Italiji. Razlozi za neaktiviranje ove mere na nivou EU su brojni, od složene procedure koja je određene zemlje sprečila da se izglasa ova mera, do visoke političke diskrecije i subjektivnog tumačenja razloga i situacije zbog koje se mera može pokrenuti.²²

17. Hanne Beirens et al., *Study on the Temporary Protection Directive: Final Report*, European Commission, Luxembourg, January 2016.

18. Ibid.

19. Julija Sardelić, „From Temporary Protection to Transit Migration: Responses to Refugee Crises along the Western Balkan Route“, EUI Working Paper RSCAS 2017/35, European University Institute, July 2017. Dostupno na: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/47168/RSCAS_2017_35.pdf?sequence=1

20. Mere privremene zaštite su se odnosile na lica poreklom iz Bosne i sa Kosova (Hanne Beirens et al., op.cit).

21. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Official Journal L 212, 07/08/2001

22. Videti na primer Danielle Gluns, Janna Wessels, „Waste of Paper or Useful Tool? The Potential of the Temporary Protection Directive in the Current “Refugee Crisis”“, u: *Refugee Survey Quarterly*, Volume 36, Issue 2, 1 June 2017, str. 57–83. Dostupno na: <https://doi.org/10.1093/rsq/hdx001> i Kate Akkaya, „Why is the Temporary Protection Directive Missing from the European Refugee Crisis Debate?“, *Harvard Humanitarian Academy*, 7. oktobar 2015. Dostupno na: <http://atha.se/blog/why-temporary-protection-directive-missing-european-refugee-crisis-debate>

Pravni okvir u Srbiji: koncept privremene zaštite

U Srbiji institut privremene zaštite definisan je Zakonom o azilu, članom 36. Zakon predviđa aktiviranje ove mere samo u slučaju masovnog dolaska lica iz države u kojoj se njihov život, bezbednost ili sloboda ugrožava nasiljem opštih razmera, spoljnom agresijom, unutrašnjim oružanim sukobima, masovnim kršenjem ljudskih prava ili drugim okolnostima koje ozbiljno narušavaju javni poredak, a kada zbog masovnog dolaska ne postoji mogućnost da se sprovede individualna procedura za dobijanje azila.²³ Prateći koncept privremene zaštite generalno, Zakon predviđa da se ovaj oblik zaštite dodeljuje kada dolazi do preopterećenja azilnog sistema, odnosno kada država nije u mogućnosti da organizuje i sprovede azilni postupak zbog priliva velikih razmera, a kako položaj i prava izbeglih lica ne bio ugrožen nefunkcionisanjem sistema azila države prijema. Zakon takođe predviđa da ova vrsta zaštite može trajati najviše godinu dana, a ukoliko razlozi za zaštitu i dalje postoje može se produžiti.²⁴ Lica koja su dobila privremenu zaštitu imaju prava da traže azil, a omogućava im se efikasno sprovođenje istog postupka po konsolidaciji sistema azila i unapređenja njegovih kapaciteta.²⁵

Kada i da li će se ova mera predviđena zakonom aktivirati zavisi od donosioca odluka, odnosno procena o masovnosti priliva migranata i kapaciteta azilnog sistema da efikasno procesuiru nagli porast broja lica koja traže neki oblik zaštite. Predlog o pokretanju mere privremene zaštite se podnosi Vladi na usvajanje od strane Ministarstva unutrašnjih poslova. Lica kojima je odobrena privremena zaštita imaju pravo na boravak u Srbiji u toku trajanja privremene zaštite, ličnu ispravu koja potvrđuje njegov status, zdravstvenu zaštitu, pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje, na besplatnu pravnu pomoć, slobodu veroispovesti, smeštaj.

Nacrt novog zakona o azilu²⁶ koji je trebalo da bude usvojen tokom 2016. godine, a čije se usvajanje i dalje očekuje, takođe predviđa institut privremene zaštite i detaljnije je reguliše u odnosu na važeći zakon. Na primer, nacrt novog zakona detaljnije definiše vreme trajanja i produženja dodeljene privremene zaštite, koja se u skladu sa nacrtom može produžiti na period od najviše 6 meseci, a najduže godinu dana (član 76). Takođe, privremena zaštita se eksplicitno tretira kao mera koja se donosi u vanrednom postupku, usled velikog priliva lica koja se ne mogu vratiti u trajne i sigurne uslove života zbog situacije koja preovladava u toj državi (član 75). Nacrt novog zakona o azilu predviđa pravo na pristup tržištu rada do perioda važenja privremene zaštite u skladu sa propisima kojima se uređuje zapošljavanje stranaca, što trenutno zakonodavstvo nije predvidelo u okviru mere privremene zaštite.

Praksa azilnog sistema: neopravdan izostanak aktiviranja instituta privremene zaštite

Ipak, zakonske odredbe koje se odnose na institut privremene zaštite i pored očigledne potrebe da se one aktiviraju, nisu prepoznate od strane donosioca odluka kao mere koje odgovaraju politici u oblasti azila i migracija u Srbiji. Takođe, ova mera pre svega nije upotrebljena kao zakonski mehanizam koji bi omogućio legalizovanje statusa i ostvarivanje prava onog dela migrantske populacije koja se nalazi u neregularnom položaju na teritoriji Republike Srbije, a potiču iz ratom zahvaćenih zemalja, zemalja u kojima dolazi do značajnog kršenja ljudskih prava, i u kojima je bezbednost i sloboda ovih lica značajno ugrožena. Isto tako, nerazmatranje i neuvođenje ove mere u očiglednim uslovima masovnog priliva i boravka migranata u Srbiji, produžava pritiske na već nefunkcionalan sistem azila u Srbiji, ostavljajući najveći broj migranta u neregularni položaju u zemlji.

Kako bi ipak predstavila plan za operativno funkcionisanje azilnog sistema u slučajevima 'povećanog' priliva migranata, ali ne i postojećim zakonskim odredbama, Vlada Republike Srbije usvojila je *Plan reagovanja u slučaju povećanog priliva migranata* u septembru i isti plan dopunila za period oktobar 2016 – mart 2017. godine.²⁷ Ovaj plan je nastao kao deo proširenja Akcionog plana za pregovaračko Poglavlje 24 (*Pravda, sloboda, bezbednost*). Plan je zapravo i najveća novina u redefinisaju Akcionog plana za Poglavlje 24 koji je unet na insistiranje EU²⁸, a u kontekstu već tada uočenih rastućih trendova imigracije i razvijanja migrantske krize na balkanskoj migrantskoj ruti. Sadržinu ovog plana čine sledeći pravci delovanja: urgentna pomoć i zaštita migranata, obezbeđivanje smeštaja za migrante, saradnja sa lokalnim zajednicama u cilju održavanja stepena tolerancije prema migrantima, i bezbednost državnih granica i borba protiv krijumčarenja ljudi. Takođe, zaštita migranata se obezbeđuje podelom informacija o pravima migranata i izbeglica o proceduri azila u centrima za azil i prihvatnim centrima. Poseban pristup i tretman predviđen je za ranjive grupe iz ove populacije.²⁹

Zakonske odredbe koje se odnose na institut privremene zaštite i pored očigledne potrebe da se one aktiviraju, nisu prepoznate od strane donosioca odluka kao mere koje odgovaraju politici u oblasti azila i migracija u Srbiji.

23. Radoš Đurović, Jelena Dedakin, Ivana Jančić, *Nadležnosti i praksa u azilnom sistemu Srbije - Projekat: unapređenje Sistema azilantske zaštite u Srbiji*, Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila – APC/CZA, Beograd, 2013.

24. *Ibid.*

25. Zakon o azilu, (Službeni glasnik RS, br. 109/2007)

26. Vlada Republike Srbije, *Nacrt zakona o azilu i privremenoj zaštiti*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2017. Dostupno na: <http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/150316/150316-vest15.html>.

27. Vlada Republike Srbije, *Plan reagovanja u slučaju povećanog priliva migranata*, op.cit.

28. Beogradski centar za bezbednosnu politiku, „Akcion plan za poglavlje 24 se sprovodi kao da su pregovori već otvoreni“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 16. oktobar 2015. Dostupno na: <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/5928/Akcion-plan-za-poglavlje-24-se-sprovodi-kao-da.shtml>

29. *Ibid.*

U plan zaštite je uključena i zdravstvena zaštita kao i socijalna zaštita ove populacije. Aktivnosti iz ovog plana su trebale da budu finansirane iz donacija i budžeta Republike Srbije, a smeštajna kvota, kako je podvukao Ministar unutrašnjih poslova, ograničena je na 6000 osoba.³⁰ Isti plan je predvideo konkretne mehanizme namenjene faktičkom prihvatu lica ali nije dirao u zakonski osnov za ostvarivanje prava na zdravstvenu ili socijalnu zaštitu migranata i regulisanje njihovog pravnog položaja u zemlji, a broj ljudi na koji se isti plan odnosio već tada nije odgovarao daleko većem broju ljudi i situaciji na terenu.³¹

Ipak, Plan reagovanja u slučaju povećanog priliva migranata bazira se međutim na pretpostavkama koje ne odgovaraju situaciji na terenu i poznavanju konkretnih migracionih tokova u zemlji i okruženju, prognoziranju i uključivanju svih relevantnih faktora koji čine migracione tokove, odnosno koji uzrokuju promene i fluktuacije tih tokova.

Naime, Plan se zasniva na premisi da je „Balkanska ruta“ zatvorena te da je nekontrolisani priliv migranata putem ove rute zaustavljen; da će se broj ilegalnih ulazaka u Srbiju smanjiti, da će broj onih koji dnevno ulaze i izlaze iz Srbije biti maksimalno 30; i da najveći broj izbeglica ne želi da ostane u Srbiji, odnosno da je Srbija tranzitna destinacija na putu za zemlje Zapadne Evrope.³² Ove pretpostavke dovele su do procene da će u Srbiji prosečan broj migranata kretati oko pet hiljada u svakom trenutku, odnosno boraviti u centrima za smešaj i prihvata, sa zadržavanjem do 3 meseca. Međutim, ove procene su bile nadmašene i brojem izbeglica koje su pristizale u Srbiji kao i vremenom njihovog zadržavanja u Srbiji.

Dok je ovim planom izričito i potvrđeno da se Srbija suočava sa masovnim prilivom migranata i izbeglica koje se ne mogu vratiti u zemlje porekla i potrebno im je obezbediti trenutno zaštitu, čime je ispunjen kriterijum za aktiviranje mehanizma privremene zaštite predviđenog Zakonom o azilu, donosioci odluka ipak nisu aktivirali institut privremene zaštite već su se zadržali samo na donošenju dokumenta kojim se dopunjavao Akcioni plan za otvoreno poglavlje 24. Uprkos tome, u ocenjivanju napretka u okviru ovog poglavlja Evropska komisija navodi da Srbija pokazuje nedovoljno ostvaren stepen reformi u sistemu azila i migracija, odnosno da postoji očigledna potreba da se uspostavi efikasan azilni sistem u Srbiji u skladu sa evropskim pravnim tekovinama.³³

Plan reagovanja u slučaju povećanog priliva migranata bazira se međutim na pretpostavkama koje ne odgovaraju situaciji na terenu i poznavanju konkretnih migracionih tokova u zemlji i okruženju, prognoziranju i uključivanju svih relevantnih faktora koji čine migracione tokove, odnosno koji uzrokuju promene i fluktuacije tih tokova.

Kao jedan od načina da se problem velikog broja izbeglih lica reši pribeglo se donošenju privremenih i ograničenih mera, koje su zaobišle zakonska rešenja u oblasti ostvarivanja prava migranata i rešavanja njihovog statusa. Tako je Vlada tokom 2015. godine usvojila *Odluku o izdavanju Potvrde o ulasku na teritoriju Republike Srbije za migrante koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti*, odnosno izbeglicama koje nisu zainteresovane da traže azil u Srbiji. Ova Odluka izričito predviđa da imaoi „potvrde“ ne stiču prava koja imaju tražioci azila u Srbiji, čime su lišeni svih prava koja pripadaju tražiocima azila. Imaoi potvrde imaju mogućnost korišćenja usluga banaka, hotela i medicinskih usluga.³⁴ Ova odluka je u praksi imala ograničeno vreme trajanja i nakon nekoliko meseci je prestala da se sprovodi, a predstavljala je pokušaj

nezakonitog regulisanja prava i položaja jedne kategorije lica i to podzakonskim aktom, odlukom Vlade, dok se izbeglo pokretanje mehanizma privremene zaštite predviđenog zakonom za istu situaciju.³⁵

Ako je cilj donošenja ove odluke bila namera da se rastereti azilni sistem u Srbiji koji sve evidentirane migrante tretira kao tražioce azila i na osnovu Zakona o azilu, člana 23, im izdaje potvrde o izraženoj nameri da se traži azil i čije je trajanje ograničeno na 72 sata, nije jasan politički razlog za donošenje ovakve odluke koja nema pravni osnov. Naime, u postojećem zakonodavstvu postoji institut privremene zaštite koja je mogla da se aktivira i doprinese u rešavanju nerešenih statusa migranata na teritoriji Republike Srbije. Putem primene mere privremene zaštite bi se na pravno osnovan način mogao regulisati pravni položaj lica koja imaju uslove za dodeljivanje međunarodne zaštite u Srbiji, ali nisu zainteresovani da u njoj podnesu zahtev za azil, a dok istovremeno osobe kojima je dodeljena privremena zaštita imaju mogućnost da traže azil u Srbiji ako se na to odluče.³⁶

30. Ibid.

31. Podaci pravnog sektora APC/CZA, op.cit.

32. Vlada Republike Srbije, Plan reagovanja u slučaju povećanog priliva migranata, op.cit.

33. Evropska komisija, *Non-paper on state of play in Chapters 23 and 24*, Evropska komisija, novembar 2017. Dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non_paper_23_24.1.pdf; Beta, „Pet zemalja „bokiralo“ Srbiju, ali i Srbija blokira sebe“, B92, 11. decembar 2017. Dostupno na: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2017&mm=12&dd=11&nav_category=1262&nav_id=1334961

34. Odluka o izdavanju Potvrde o ulasku na teritoriju Republike Srbije za migrante koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti (Službeni glasnik RS, br. 81 od 24. septembra 2015). Dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/reg/viewAct/389c7200-19e1-46c9-8e66-573b60ba3fc5>

35. Podaci pravnog sektora APC/CZA, op.cit.

36. Ibid.

Dominantni razlozi za (ne)uvođenje mehanizma privremene zaštite

U okviru debate na nivou Evropske unije o mehanizmu primene privremene zaštite uloga političkih faktora se ističe kao značajni i odlučujući u postupku odlučivanja o aktiviranju mere privremene zaštite.³⁷ Naime, kako se ističe, postoji suviše visoka politička diskrecija, odnosno prostor za subjektivne interpretacije uslova i razloga za (ne)pokretanje ove mere.³⁸ S tim u vezi jedan od očiglednih razloga za neuvođenje ove mere je strah od pojave efekta 'privlačenja' migranata koji traže ulazak u EU, odnosno porast onih koji pristižu u zemlje članice Evropske unije. Tako da, kao što je već istaknuto, određene države pod pritiskom velikih brojeva, odnosno masovnog priliva migranata su pribegle uvođenju alternativnih mera zaštite. Na primer, u Italiji humanitarna zaštita ima elemente privremene zaštite odnosno dodeljuje se licima koja nisu tražioci azila, ali ne podležu ni subsidi-jarnoj zaštiti već imaju prava na određeni vid zaštite u trajanju od jedne godine koja se dodeljuje iz humanitarnih razloga.³⁹ Potrebno je primetiti da je status humanitarne zaštite nije definisan EU zakonima već predstavlja deo nacionalnog pravnog okvira.⁴⁰ Italija je ovom merom obezbedila pravo na legalan boravak u zemlji onim licima koja nisu tražioci azila i koja ne podležu subsidi-jarnoj zaštiti.⁴¹

U Srbiji, politički faktori koji vode neuvođenju mehanizma privremene zaštite dominiraju i mogli bi se u određenom stepenu porediti sa onima iz EU, konkretno u vezi sa strahom da bi uvođenje mere privremene zaštite, legalizovanja boravka iregularnih migranata i njihovo uvođenje u sistem zapravo pokrenuli efekat 'privlačenja' još većeg broja migranata koji ne žele da traže azil, a imaju pravo na određeni vid zaštite u određenom vremenskom periodu ako se nađu na teritoriji Srbije do konsolidacije samog sistema utvrđivanja statusa izbeglice. Pored toga, sa povećanjem broja ilegalnih deportacija iz Mađarske i Hrvatske tokom 2017, stvara se slika odnosno scenario po kome Srbija postaje „tampon zona“ u kojoj dolazi do povećanja broja migranata i straha da će uvođenjem mere privremene zaštite ova pojava ilegalnih deportacija dobiti na snazi. Prema podacima APC, u 2017. godini zabeleženo je 1007 ilegalnih deportacija iz Mađarske i 582 iz Hrvatske. To su samo oni podaci

U Srbiji, politički faktori za izostanak primene mehanizma privremene zaštite dominiraju i mogli bi se u određenom stepenu porediti sa onima iz EU, konkretno u vezi sa strahom da bi uvođenje mere privremene zaštite, legalizovanja boravka iregularnih migranata i njihovo uvođenje u sistem zapravo pokrenuli efekat 'privlačenja' još većeg broja migranata koji ne žele da traže azil, a imaju pravo na određeni vid zaštite u određenom vremenskom periodu ako se nađu na teritoriji Srbije do konsolidacije samog sistema utvrđivanja statusa izbeglice.

U Srbiji, politički faktori za izostanak primene mehanizma privremene zaštite dominiraju i mogli bi se u određenom stepenu porediti sa onima iz EU, konkretno u vezi sa strahom da bi uvođenje mere privremene zaštite, legalizovanja boravka iregularnih migranata i njihovo uvođenje u sistem zapravo pokrenuli efekat 'privlačenja' još većeg broja migranata koji ne žele da traže azil, a imaju pravo na određeni vid zaštite u određenom vremenskom periodu ako se nađu na teritoriji Srbije do konsolidacije samog sistema utvrđivanja statusa izbeglice.

migracija da dobije na vremenu dok se transformiše i prilagodi okolnostima kako ne bi kolabirao pod pritiskom velikog priliva ljudi.

37. Hanne Beirens et al, op.cit; Julija Sardelić, op.cit.

38. Hanne Beirens et al, op.cit

39. T.O.R.R.E, Torre Transnational Research: A Report on Implementation of Resettlements Programmes in Favour of Refugees in Six EU Member States, T.O.R.R.E, Italy, 2013. Dostupno na: http://www.resettlement-observatory.eu/images/transnational/TRANSNATIONAL_REPORT.pdf

40. Hanne Beirens et al, op.cit.

41. Serughetti Giorgia, "Migrants arriving in Italy are mostly economic incorrect", Open Migration, 27. decembar 2015. Dostupno na: <http://openmigration.org/en/fact-checking/what-is-the-real-number-of-refugees-arriving-in-italy/>

42. UNHCR, Serbia Snapshot: November 2017, UNHCR, Beograd, 2017. Dostupno na: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/61311>

do kojih je došao APC u direktnom kontaktu sa licima koja su ilegalno vraćena u Srbiju. Istovremeno, podaci UNHCR-a o ilegalnom grupnom deportovanju pokazuju da je samo u novembru 2017. došlo do 319 vraćanja iz Rumunije, 366 iz Hrvatske, i 244 iz Mađarske.⁴² Nemogućnost da se reši status migrantima u uslovima nedostatka kapaciteta azilnog sistema i neuvođenjem mere privremene zaštite u okolnostima ilegalnih deportacija iz Mađarske i Hrvatske, indirektno ostavlja prostor da se u rešavanju ovog problema krene primerom Mađarske i Hrvatske te da se iz Srbije u susedne zemlje kao što su Makedonija i Bugarska ljudi ilegalno guraju nazad.

Kao što je ranije istaknuto, razlozi za uvođenje mehanizma privremene zaštite su brojni među kojima su svakako osnovni legalizovanje statusa lica koja se nalaze u iregularnom položaju u Srbiji, omogućavanje zaštite i ostvarivanja osnovnih prava svim migrantima odnosno izbeglicama koji imaju prava na međunarodnu zaštitu i omogućavanje sistemu azila i

Nejasna odgovornost i nadležnosti Komesarijata samo dodatno produbljuje navedenu problematiku, unosi zabunu, demotivše ostale institucije (poput škola, zdravstvenih institucija, centara za socijalni rad) da samostalno, po zakonu, sprovede aktivnosti iz sopstvene nadležnosti, već ih čini donekle zavisnim od odluka Komesarijata, čija je kompetentnost za aktivno učestvovanje u kreiranju i sprovođenju usluga iz oblasti socijalne, zdravstvene zaštite i obrazovanja upitna.

Povrh svega, u vezi sa (ne)uvođenjem ove mere javljaju se i pitanja zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, sigurnosti, integracije, te budućeg pravilnog i efektivnog upravljanja migracijom u zemlji, sa posledicama koje dalekosežno mogu biti političkog, ekonomskog, socijalnog i drugog karaktera po društvo. Dug boravak iregularnih migranata van procedura i sistema u zemlji, unutar i van prihvatnih i azilnih centara, bez zakonom zagarantovanih prava i bez regulisanog pravnog položaja u zemlji, dovode do elementarne pravne nesigurnosti, te povećanog rizika po njihovu sigurnost, psihofizičko stanje, zaštitu od zloupotreba, nasilja, kriminala, krijumčarenja i trgovine ljudima. Sa druge strane prisustvo ljudi nevidljivih sistemu i bez pravnog osnova boravka u zemlji, bez zagarantovanih prava, u iregularnom položaju i u potrebi, dovodi do povećanih zdravstvenih, bezbednosnih, socijalnih rizika po lokalno stanovništvo i zajednicu što sve može poslužiti kao plodno tlo za jačanje ksenofobije, predrasuda, te ekstremnih i radikalnih stavova u društvu uz prostor za eksploataciju istih tema u političke svrhe.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Tvorci javnih politika i donosioci odluka u Srbiji nisu posmatrali migrantsku krizu kao situaciju koja zahteva suštinsko uređenje politike migracija i azila te rešavanje pitanja pravnog statusa i položaja svih kategorija migranata i izbeglica u Srbiji koji borave u zemlji u iregularnom statusu i zapravo su nevidljivi za sistem. Institut privremene zaštite koji se pokreće u kriznim situacijama masovnog priliva i boravka lica koja se ne mogu vratiti u zemlju porekla i pod čijim pritiskom azilni sistem zemlje prijema nije u mogućnosti da na operativan i efikasan način deluje, nije prepoznat kao pravni mehanizam čije aktiviranje može doprineti rešavanju ovih pitanja. Umesto toga, kreatori javnih politika su se zadržali na usvajanju političkih dokumenata i planova u oblasti migracije u okviru rada na poglavlju 24 procesa pridruživanja Srbije ka EU, kao što su *Plan reagovanja u slučaju povećanog priliva migranata* koji je donet kao deo Akcionog plana za poglavlje 24 pristupa EU, a koji ni sami nisu korespondirali realnom stanju stvari na terenu i realnim percepcijama budućeg razvoja situacije u oblasti migracije. U praksi se pak, prvobitno pribeglo alternativnim i privremenim faktičkim rešenjima koja nisu u skladu sa već postojećim zakonskim okvirom u oblasti migracija i azila, a koja su se zasnivala na odlukama *ad hoc* kratkoročnog efekta. Konkretno u prvim mesecima 2016 godine rešenje se tražilo kroz donošenje *Odluke o izdavanju Potvrde o ulasku na teritoriju Republike Srbije za migrante koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti*, po čijem sadržaju se može zaključiti da je donesena s ciljem omogućavanja brzog tranzita migranata kroz Srbiju, a ne rešavanja statusa ovih lica tokom njihovog boravka u zemlji. Ubrzo nakon odustajanja od primene iste odluke, od marta 2016 do danas, pitanje položaja i prava migranta i izbeglica koji nastavljaju da dolaze, i sve duže borave u Srbiji, kao poslednjoj evropskoj zemlji na spoljnim granicama EU, ostaje neregulisano i ignorisano od strane sistema i institucija.

Politički faktori, kao što je pokazano, dominiraju i zapravo odlažu i/ili ne dopuštaju aktiviranje instituta privremene zaštite u Srbiji u situaciji u kojoj je jasno da bi njegovo otvaranje bilo višestruko korisno kako za migrante i izbeglice tako i za celokupan sistem azila u Srbiji, a indirektno i za lokalne sredine građane i funkcionisanje celokupnog društva. S tim u vezi, od izuzetne je važnosti da se omogući aktiviranje ovog mehanizma kako bi se doprinelo sistematskom i zakonskom regulisanju prava i statusa lica kojima to nije omogućeno, i pozitivno uticalo na podizanje kapaciteta azilnog sistema, kao i na pitanja zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, bezbednosti u lokalnim zajednicama i integracije ove populacije dok borave u Srbiji.

Na osnovu diskusije u ovom radu osnovna preporuka kreatorima politika i donosiocima odluka je da umesto traganja i upotrebe *ad hoc* i alternativnih mehanizama za rešavanje pitanja iregularnog boravka migranata u Srbiji u situaciji njihovog masovnog pristizanja u zemlju, aktiviraju mehanizam privremene zaštite, kao mehanizam koji je predviđen zakonom i čija aktivacija je upravo predviđena za situacije u kojoj se Srbija nalazi u poslednjih nekoliko godina. Pored toga, kako bi se ovaj mehanizam detaljnije uredio u budućnosti izvodimo dodatne preporuke namenjene kreatorima politika i donosiocima odluka u sistemu azila i migracija:

- Potrebno je precizno definisati indikatore koji upućuju na to šta u kontekstu Srbije i datih kapaciteta azilnog sistema znači „masovni priliv“ migranata. Ova definicija je svakako neophodna jer se na osnovu nje može pokrenuti mehanizam aktiviranja mera privremene zaštite bez uticaja političkih faktora na tu odluku jer se definisanjem masovnog priliva i situacija u kojima se on dešava izbegava subjektivno tumačenje situacije u oblasti migracija, uz napomenu da je Planom izričito konstatovano da je došlo do masovnog priliva migranata u objašnjenju i razlozima za njegovo donošenje.
- Potrebno je definisati indikatore koji procenjuju kapacitete azilnog sistema da odgovori na masovni priliv migranata. Na osnovu njih treba uraditi nezavisnu procenu ukupnih kapaciteta sistema, a naročito kapaciteta da se ovoj populaciji obezbedi registracija, pristup sistemu, fer proceduri i odlučivanju o zahtevima za azil, legalan boravak, smeštaj, zdravstvena zaštita, kao i preduslovi za integraciju u sistem obrazovanja i tržište rada. Takođe, potrebno je definisati u kom trenutku dati sistem postaje neefikasan i koji faktori doprinose visokom stepenu opterećenja sistema.

- Potrebno je utvrditi procedure i nadležnosti kao i mehanizme saradnje i razmene na nacionalnom i lokalnom nivou u okviru instituta privremene zaštite. Takođe, potrebno je definisati modele međunarodne saradnje u slučajevima masovnih migracija i aktiviranja mere privremene zaštite kako bi se ostvarila tehnička, finansijska, humanitarna i drugi vidovi pomoći pri uvođenju privremene zaštite.
- Potrebno je osloniti se na postojeći sistem u pogledu obezbeđivanja usluga zdravstvene, socijalne i druge zaštite, te teret pokretanja postupka priznavanja privremene zaštite prevaliti na institucije prema njihovim postojećim nadležnostima koje one već imaju u okviru sistema uz opredeljivanje budžetskih ili projektnih sredstava za potrebe aktiviranja mehanizma privremene zaštite.

BIBLIOGRAFIJA

Knjige

Đurović Radoš, Dedakin Jelena, Jančić Ivana, Nadležnosti i praksa u azilnom sistemu Srbije - Projekat: unapređenje Sistema azilantske zaštite u Srbiji, Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila – APC/CZA, Beograd, 2013.

Članci

Akkaya Kate, „Why is the Temporary Protection Directive Missing from the European Refugee Crisis Debate?“, Harvard Humanitarian Academy, 7.oktobar 2015.

Dostupno na: <http://atha.se/blog/why-temporary-protection-directive-missing-european-refugee-crisis-debate>

Beogradski centar za bezbednosnu politiku, „Akcioni plan za poglavlje 24 se sprovodi kao da su pregovori već otvoreni“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 16. oktobar 2015.

Dostupno na: <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/5928/Akcioni-plan-za-poglavlje-24-se-sprovodi-kao-da.shtml>

Beta, „Pet zemalja “bokiralo” Srbiju, ali i Srbija blokira sebe“, B92, 11. decembar 2017.

Dostupno na: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2017&mm=12&dd=11&nav_category=1262&nav_id=1334961

Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, „APC u Briselu: Položaj migranata pogoršan posle „zatvaranja“ balkanske rute“, Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, 30. septembar 2017.

Dostupno na: <http://azilsrbija.rs/apc-u-briselu-polozaj-migranata-znatno-pogorsan-posle-zatvaranja-balkanske-rute/>

Gluns Danielle, Wessels Janna, „Waste of Paper or Useful Tool? The Potential of the Temporary Protection Directive in the Current “Refugee Crisis”“, u: Refugee Survey Quarterly, Volume 36, Issue 2, 1 June 2017, str. 57–83.

Dostupno na: <https://doi.org/10.1093/rsq/hdx001>

Insajder, „Ko je odgovoran za smrt šestogodišnje devojčice“, Insajder, 9.12.2017.

Dostupno na: <https://insajder.net/sr/sajt/tema/8790/>

Jovičević Mihailo, Tašković Marko, „Zbog neodgovornosti Hrvata i Mađara već se dogodila jedna tragedija, a Srbija bi mogla da postane tampon-zona za migrante“, Blic, 15. decembar 2017.

Dostupno na:

<http://www.blic.rs/vesti/drustvo/zbog-neodgovornosti-hrvata-i-madara-vec-se-dogodila-jedna-tragedija-a-srbija-bi-mogla/ct82h8t>

N1, „Đurović: Upotreba sile protiv migranata nije dozvoljena“, N1, 31.05.2018.

Dostupno na: <https://insajder.net/sr/sajt/tema/8790/>

RTS, „Emisija Talasanje – U kakvim uslovima migranti dočekuju zimu“, RTS, Beograd, 15. decembar 2017.

Dostupno na: <http://apc-cza.org/sr-YU/8-vesti/1304-rts-emisija-talasanje-u-kakvim-uslovima-migranti-docekuju-zimu.html>

Sardelić Julija, „From Temporary Protection to Transit Migration: Responses to Refugee Crises along the Western Balkan Route“, EUI Working Paper RSCAS 2017/35, European University Institute, July 2017.

Dostupno na: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/47168/RSCAS_2017_35.pdf?sequence=1

Serughetti Giorgia, “Migrants arriving in Italy are mostly economic Incorrect“, Open Migration, 27. decembar 2015.

Dostupno na: <http://openmigration.org/en/fact-checking/what-is-the-real-number-of-refugees-arriving-in-italy/>

Legislativa

Odluka o izdavanju Potvrde o ulasku na teritoriju Republike Srbije za migrante koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti (Službeni glasnik RS, br. 81 od 24. septembra 2015).

Dostupno na:

<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/reg/viewAct/389c7200-19e1-46c9-8e66-573b60ba3fc5>

Zakon o azilu, (Službeni glasnik RS, br. 109/2007)

Zvanična dokumenta

Beirnes Hanne et al., *Study on the Temporary Protection Directive: Final Report*, European Commission, Luxembourg, January 2016

Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na azil u Republici Srbiji 2015*, Beogradski centar za ljudska prava. Beograd, 2016.

Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Official Journal L 212, 07/08/2001

Evropska komisija, *Non-paper on state of play in Chapters 23 and 24*, Evropska komisija, novembar 2017. Dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non_paper_23_24.1.pdf

Statistike Kancelarije za azil MUP-a Republike Srbije

T.O.R.R.E, *Torre Transnational Research: A Report on Implementation of Resettlements Programmes in Favour of Refugees in Six EU Member States*, T.O.R.R.E, Italy, 2013.

Dostupno na: http://www.resettlement-observatory.eu/images/transnational/TRANSNATIONAL_REPORT.pdf

UNHCR, *UNHCR Serbia Update: Highlights and Statistics, 20-26 November 2017*, UNHCR, Beograd, 2017. Dostupno na: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/60917>

UNHCR, *Serbia Snapshot: November 2017*, UNHCR, Beograd, 2017.

Dostupno na: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/61311>

Vlada Republike Srbije, *Plan reagovanja u slučaju povećanog priliva migranata*, Vlada Republike Srbije, Beograd, septembar 2015.

Dostupno na: <http://www.minrzs.gov.rs/files/doc/migranti/Plan%20Vlade0001.pdf>

Vlada Republike Srbije, *Nacrt zakona o azilu i privremenoj zaštiti*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2017.

Dostupno na: <http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/150316/150316-vest15.html>



THIS PROJECT IS FINANCED BY
EUROPEAN UNION



Pravo, Red, Vrednosti, za migrante/azilante/ljude kojima je dodeljen azil
u ostvarivanju svojih prava bez diskriminacije



The European Union is made up of 28 Member States who have decided to gradually link together their know-how, resources and destinies. Together, during a period of enlargement of 50 years, they have built a zone of stability, democracy and sustainable development whilst maintaining cultural diversity, tolerance and individual freedoms. The European Union is committed to sharing its achievements and its values with countries and peoples beyond its borders. The European Commission is the EU's executive body.

Delegacija Evropske unije u Srbiji - <http://europa.rs/>
EuropeAid Cooperation Office - https://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm
Civil Society Facility Programme 2015
<https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1472572570252&do=publi.detPUB&nbPubliList=15&page=1&orderby=upd&se>

Partneri na projektu

Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila APC/CZA - <http://azilsrbija.rs/>
<http://apc-cza.org>
BETA novinska agencija - <https://beta.rs/>
Centar za istraživanje javnih politika - <http://www.publicpolicy.rs/>

ASYLUM PROTECTION CENTER /
CETAR ZA ZAŠTITU I POMOĆ TRAŽIOCIMA AZILA
Belgrade Address: Mišarska 16, 11118 Belgrade

Regional Migrant/Asylum Info Centres:
Gavrila Principa 13, 11000 Belgrade, Serbia
Braće Radić 3, 24000 Subotica, Serbia
Vase Smajevića 11, 17523 Preševo, Serbia

Tel/Fax:
+381 63 70 47 090; +381 11 323 30 70;
+381 11 407 94 65; +381 69 267 0503; +381 63 704 7080

Email: sediste@apc-cza.org; rados.djurovic@apc-cza.org
Website: www.apc-cza.org; www.azilsrbija.rs

Facebook: www.facebook.com/AziliUSrbiji
Twitter: www.twitter.com/APC_CZA

Smartphone Application
Asylum in Serbia:

Available to download from Android
or Windows Apps Store
to your smartphone device

