



OVAJ PROJEKAT FINANSIRA EVROPSKA UNIJA

Izazovi u integraciji migranata, tražilaca azila i izbeglica u Srbiji



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 „Izazovi u integraciji migranata, tražilaca azila i izbeglica u Srbiji“ su pripremili CIJP i APC/CZA u okviru kampanje skretanja pažnje na najznačajnija pitanja u sistemu azila.

UVOD

Posledice formalnog zatvaranja „Balkanske rute“, kao i sve restriktivnije politike EU prema izbeglicama, a posebno pooštrevanja granične kontrole i omasovljenja, a na žalost i ustaljenja, prakse push-backova, dovele su do toga da se ljudi u Srbiji zadržavaju duže nego što je to bio slučaj ranije i duže nego što su zamišljali i planirali, kao i da, suočeni sa nasiljem i izuzetno rizičnim nastavkom putovanja, počinju da revidiraju svoje planove i ciljeve, i da se sve veći (a idalje mali u odnosu na celokupnu populaciju) broj njih odlučuje da zatraži azil i da pokuša da izgradi život u Srbiji. Ipak, i bez obzira na poslednje i pitanje dužine boravka ljudi u našoj zemlji, migranti su svakako tu, njihove egzistencijalne potrebe postoje i sa dužim boravkom se usložnjavaju, dolaze u dodir sa lokalnim zajednicama i institucijama, koje sa druge strane imaju obavezu da njihov položaj uredi, potrebe zadovolje, a pitanje uključivanja u lokalni život i društvo se neminovno nameću. U ovakvoj, novoj realnosti, stavlja se na test sposobnost institucija i lokalne zajednice da se suoče sa novim izazovima u vezi sa integracijskim procesima ove populacije, kao i da se prilagode novom socijalnom, kulturološkom i ekonomskom kontekstu. S obzirom na sveprisutan stav u rukovođenju migracijama, baziran na ideji da ljudi ne žele da ostanu i da je migracija u Srbiji tranzitnog karaktera, vidimo u praksi da se institucije fokusiraju na podmirivanje kratkoročnih humanitarnih potreba i reagovanje u urgentnim situacijama, gde se takođe suočavaju sa neuspesima i nemogućnosti da pruže neophodnu zaštitu i podršku. Takav stav dalje sa sobom povlači viđenje integracije kao procesa koji se ne može sprovesti u uslovima ograničenog boravka u zemlji i u kontekstu velike fluktuacije migranata u Srbiji. Ipak, kada se uzme u obzir da određen broj migranata boravi i po 2 godine u prihvatnim i centrima za azil, da je fluktuacija mnogo manja nego u prethodnim godinama, jasno je da ovakvi stavovi zapravo samo potvrđuju nedovoljnu spremnost i posvećenost države i institucija da pokrenu integracijske procese, implementiraju postojeće integracijske politike, uporedo ih unapređujući novim rešenjima za jačanje procesa uključivanja migranata i izbeglica u lokalnu zajednicu i integracije na lokalnom nivou.

U ovom dokumentu biće predstavljeni glavni nalazi do kojih smo došli radom na studiji Integracija migranata, tražilaca azila i izbeglica u Srbiji¹, sa akcentom na stanje u praksi, i biće prenešene preporuke i smernice za dalje unapređenje sistema. Analizirani podaci rezultat su sprovedenih fokus grupa i intervju sa relevantnim akterima iz oblasti migracija, kako državnim akterima (Komesarijat za izbeglice i migracije, centri za socijalni rad, zdravstvene ustanove, Ministarstvo unutrašnjih poslova, itd.) tako i akterima iz civilnog sektora, tj. nevladinih i internacionalnih organizacija. Pored toga, korišćeni su podaci Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila, prikupljeni tokom rada na terenu.

¹ Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila (APC/CZA) i Centar za istraživanje javnih politika (CIJP), Integracija migranata, tražilaca azila i izbeglica u Srbiji, 2017/2018

ŠTA JE INTEGRACIJA I KADA POČINJE?

S obzirom na postojanje različitih pojmova integracije, i potrebe da se jasno razdvoji od asimilacije i akulturacije, veoma je važno istaći definiciju integracijskog procesa kojim će se rukovoditi ovaj papir, i kroz čiju prizmu će se sagledavati i oceniti stanje u praksi, kao i dati preporuke za dalje unapređenje.

U svojoj suštini, integracija se odnosi na procese kroz koje su određeni pojedinci i grupe, spremni da se nastane u nekoj zemlji, postali sastavni deo društva i njegovi punopravni učesnici², dok su istovremeno sposobni da zadrže sopstveni kulturni identitet³. U tom smislu, u procesu integracije učestvuju ne samo migranti (kao ni tražioci azila i izbeglice), već i svi ostali stanovnici neke zajednice, uključujući institucionalne strukture od lokalnog do nacionalnog nivoa. Kao što se vidi, integracija je dvosmerni proces i zahteva aktivaciju, napore i obaveze kako migrantske populacije tako i prihvatajuće zemlje i društva. Takođe, proces je rasprostranjen na više domena čije uspešno ispunjavanje dovodi do toga da neko bude "sastavni deo društva i njegov punopravni učesnik", te je važno sve ih identifikovati, kao i facilitatore ali i prepreke koji olakšavaju, odn. otežavaju integraciju. Pre svega, govori se o strukturalnom domenu, koji uključuje integraciju u smeštaj, zdravstvo, obrazovanje i tržište rada. Dalje, postoji domen socijalne povezanosti, zatim kulturološki domen, koji se odnosi na promenu vrednosti, stavova i ponašanja, domen građanske i političke uključenosti i na kraju domen identiteta, koji se direktno odnosi na razvoj zajedničkog identiteta i osećaj pripadništva.

Osnova integracije je pravni status, jer se upravo time definiše obim prava i obaveza koje migrant, tražilac azila i izbeglica imaju sa jedne strane i odgovornosti i obaveza koje prihvatajuće društvo ima, sa druge strane.⁴ Tu već nailazimo na prvi problem u analizi kapaciteta i procesa integracije u Srbiji, gde većina migranata nema regulisan status, niti postoji jasna i dugoročna strategija kako da se ovaj problem reši, a o čemu će biti više reči dalje u tekstu. Vraćajući se na model integracije, sledeći element su facilitatori integracije koji se mogu podeliti na: poznavanje jezika i kulture, na bezbednost i na stabilnost. Dok socijalne konekcije koje migranti ostvaruju sa lokalnim i nacionalnim strukturama integracije, kao i međusobna povezanost samih institucija, takođe pospešuje ili otežava proces integracije. Na kraju, kao ne manje značajan je strukturalni domen integracije, odnosno zaposlenje, smeštaje, zdravstvo i obrazovanje, koji predstavljaju centralni deo ovog dokumenta.

Kada govorimo o tome kada integracija kao proces počinje ili treba da počne, važno je uzeti u obzir iz kog ugla se to pitanje sagledava. Ukoliko je zakonska regulativa prizma kroz koju se ovo pitanje posmatra, onda zaključujemo da isključivo one osobe kojima je odobrena zaštita (azil) imaju pravo na „uključivanje u društveni, kulturni i privredni život“. Ipak, ljudske potrebe i interakcija sa zajednicom ne čekaju formalno dodeljivanje statusa koji u Srbiji može trajati godinama već se u manjoj ili većoj meri dešavaju već po dolasku osobe u Srbiju. U tom smislu, u ovom dokumentu, se polazi od pretpostavke da integracija počinje onog trenutka kada se osoba nađe u Srbiji i počinje u njoj da boravi izvesno vreme sa namerom da u njoj i ostane i zasnuje centar svojih životnih zbivanja, a posebno onda kada pristupi sistemu azila kroz registrovanje i podnošenje zahteva za azil.

Ukoliko je zakonska regulativa prizma kroz koju se ovo pitanje posmatra, onda zaključujemo da isključivo one osobe kojima je odobrena zaštita (azil) imaju pravo na „uključivanje u društveni, kulturni i privredni život“. Ipak, ljudske potrebe i interakcija sa zajednicom ne čekaju formalno dodeljivanje statusa koji u Srbiji može trajati godinama već se u manjoj ili većoj meri dešavaju već po dolasku osobe u Srbiju.

² Anja Rudiger and Sarah Spencer, *Social Integration of Migrant and Ethnic Minorities: Policies to combat Discrimination, The Economic and Social Aspects of Migration Conference, 21-23 January 2003, EC and OECD, Brussels*

³ Loyd L. Wong and Annette Tezli, *Measuring Social, Cultural and Civic Integration in Canada: The Creation of an Index and Some Applications, Canadian Ethnic Studies, Vol. 45, No. 3, 2013, str. 9-37*

⁴ Alastair Ager and Alison Strang, *Understanding Integration: A Conceptual Framework, Journal of Refugee Studies, Vol. 21, No. 2, 2008, str. 166-191*

INTEGRACIJA U PRAKSI

Pravni status kao ignorisan preduslov

Neregulisan, iregularni, status najvećeg broja migranata u Srbiji (svi oni koji nikada nisu izrazili nameru za azil, oni koji su „push-backovani“⁵ u Srbiju, kao i oni koji su izrazili nameru da traže azil ali nikada nisu pokrenuli azilnu proceduru već čekaju red na „mađarskoj listi“) se toleriše od strane nadležnih institucija, stvarajući privid da „Srbija brine o humanitarnim potrebama izbeglicama na human način, ostavljajući pitanja regulisanja njihovog pravnog položaja za neki sledeći trenutak za koji će biti vremena“. Međutim ako se malo bolje sagleda situacija u praksi dolazimo do toga da se koristeći ovakav, „humanitarni“, pristup, zapravo podstiče tranzitni karakter migracija i onemogućava uključivanje migranata, tražilaca azila i izbeglica u lokalnu sredinu, te onemogućava njihova interakcija sa lokalnom zajednicom i na kraju integracija u lokalno društvo, upravo zbog nejasnoća povodom toga ko ima koja prava i u kojoj su meri institucije dužne da određenu osobu uključe u lokalno društvo i podrže njenu integraciju.

Brojni su primeri kako se migranti čak i sprečavaju da regulišu svoj status. Neki od njih uključuju direktno odbijanje registracije od strane policijskih stanica kojima se obrate, gde im se ili otvoreno kaže da ne mogu da budu registrovani, da KIRS mora da ih uputi i da ne mogu sami da izraze nameru da traže azil, ili nešto suptilnije poput toga da „sistem ne radi“, da je gužva, da dođu sutra, itd. Druge metode uključuju Komesarijat za izbeglice i migracije (KIRS), koji upućuje ljude u prihvatne centre bez prethodne registracije, deli netačne informacije da registracijom u policijskoj stanici osoba „gubi mesto na Mađarskoj listi“, ignoriše zahteve ljudi da ih odvede ili uputi u policijsku stanicu kako bi se registrovali, itd. Pored ovakvog onemogućavanja legalizacije i regulisanja statusa, neki od postupaka KIRS-a su imali direktan uticaj i na onemogućavanje pokretanja azilnog postupka. Kako se ustalila praksa smeštanja ljudi u azilne i prihvatne centre bez prethodne registracije, dešavalo se da se nedeljama kasnije kada izraze nameru da traže azil potvrdom upućuju u potpuno drugi centar u odnosu na onaj u kojem već borave. U tim situacijama KIRS ne bi informisao ljude o tome, već uveravao da je u redu i da mogu da ostanu u centru u kojem već jesu. Kada bi pravni zastupnici te osobe urgirali za podnošenje zahteva za azil Kancelarija za azil bi odbijala da pokrene azilnu proceduru tvrdeći da izbeglice nisu postupale po nalogu policije i nisu otišle u centar u koji su bile upućene potvrdom o nameri za traženje azila.^{6 7}

Postoji slika kako „Srbija brine o humanitarnim potrebama izbeglicama na human način, ostavljajući pitanja regulisanja njihovog pravnog položaja za neki sledeći trenutak za koji će biti vremena“.

Međutim ako se malo bolje sagleda situacija u praksi dolazimo do toga da se koristeći ovakav, „humanitarni“, pristup, zapravo podstiče tranzitni karakter migracija, onemogućava uključivanje migranata, tražilaca azila i izbeglica u lokalnu sredinu, te onemogućava njihova interakcija sa lokalnom zajednicom i na kraju integracija u lokalno društvo.

Problem neregulisanog statusa posebno dolazi do izražaja na lokalnom nivou, gde se zapravo integracijske mere sprovode kroz niz *ad hoc* rešenja, nastalih često prema proizvoljnom shvatanju pojedinačnih lokalnih institucija o tome koje smeštajne, zdravstvene, obrazovne i mere uključivanja na tržište rada sprovode. Nažalost, u praksi ta rešenja su često diskriminatorna i ograničavaju obim prava i stepen integracije koje osoba prema svom statusu i dužini boravka u zemlji i/ili azilnoj proceduri zaslužuje. Npr. uskraćuje se smeštaj ili se lica smeštaju u izolovanim centrima daleko od lokalnih mesta i urbanih celina, dok je pristup zdravstvenoj zaštiti izuzetno ograničen i sveden na doktore u kampovima, deca nemaju podršku u obrazovanju niti se sva uključuju u obrazovni sistem i upisuju u lokalne obrazovne ustanove, a zbog rotiranja kampova u kojim borave često nisu u mogućnosti na nesmetano nastavu obrazovanje u drugim sredinama u koje su poslani, podrška u pristupu tržištu rada, dobijanju radnih dozvola i pronalaženju zaposlenja nije pružena od lokalnih institucija, kao ni programi obuke, dokvalifikacije, itd.

⁵ Praksa ilegalnog, faktičkog, guranja ljudi u susednu zemlju odakle su prethodno, neposredno, ušli mimo zvaničnih procedura o readmisiji i često uz uskraćivanje prava na traženje azila

⁶ APC/CZA izveštaji sa terena, 2017

⁷ APC/CZA izveštaji sa terena, 2018

Nedostatak ali i nepoznavanje procedura

Istraživanje je pokazalo da se institucije na lokalnu, poput škola, domova zdravlja, nacionalne službe za zapošljavanje, najviše žale na nedostatak procedura kojima bi se rukovodili prilikom sprovođenja integracije i da su prinuđeni da se „snalaze“ i da se služe improvizacijom kako bi rešili specifične probleme migranata, tražilaca azila i izbeglica, sa kojima se susreću. Ovaj problem je posebno izražen u domenu uključivanja dece u sistem obrazovanja. U drugoj polovini 2017. godine, Ministarstvo prosvete i nauke je izradilo stručno uputstvo za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja, u obliku standardnih operativnih postupaka koji su imali za cilj bliže definisanje i postavljanje koraka za škole u procesu upisa i uključivanje dece migranata. Međutim, praksa pokazuje da postoji veliki broj praktičnih izazova u primeni ovih politika u školama. Od same procedure upisa i veoma siromašne dokumentacije koje dete izbeglica poseduje, preko procene u koji razred ga treba uključiti, do konstruisanja individualnih planova i prilagođavanja nastave, procene usvojenog znanja, vođenja administracije za učenike izbeglice, itd., škole su ostale prepuštene same sebi da iznalaze rešenja za navedene probleme u praksi. To je dovelo dalje do izraženih razlika u uspešnosti integracije izbegličke dece u obrazovni sistem, s obzirom da su kapaciteti škola i motivisanost za ovaj proces različiti i zavise od ličnih preferencija i upornosti pojedinaca i dostupnih finansijskih i stručnih kapaciteta škola te podrške lokalnih vlasti i profesionalnih organizacija civilnog društva.

Jedan od primera različitog tumačenja i sprovođenja politika integracije je dužina boravka izbegličke dece u školama. Iako se u stručnom uputstvu spominje period adaptacije u trajanju od 2 nedelje do 2 meseca kako bi se dete postepeno uključilo u redovan obrazovni program, u praksi tokom 2017 i 2018 godine vidimo da su u većini škola izbeglička deca čitavu školsku godinu pohađala samo 4 časa, od kojih su 2 bila u matičnim odeljenjima a 2 časa su imala odvojeno, i koji su se ticali učenja srpskog jezika. Ovome su se oduprle pojedine škole, poput OŠ „12. decembar“ u Sjenici, gde su izbeglička deca ravnopravno, zajedno sa svojim vršnjacima iz lokalnih zajednica, pohađala školu i učestvovala kako u nastavnim tako i u vannastavnim aktivnostima. Iste škole su pomoć u radu sa decom izbeglicama dobijale od strane lokalnih vlasti i stručnih organizacija civilnog društva.⁸

Pravdajući odsustvo aktivnijeg pristupa mnogobrojnim postojećim problemima, i alternativnim neformalnim obrazovanjem u centrima za azil i prihvatnim centrima, intervjuisani predstavnici Komesarijata za izbeglice i migracije su direktno otežavali integraciju dece u obrazovni sistem, što na žalost govori o značajnom odsustvu razumevanja, znanja i volje za građenjem održivog i efikasnog sistema integracije, zagovarajući i jačajući upravo suprotno - ad hoc rešenja i izolaciju izbegličke populacije od lokalne zajednice i sredine.

Pored nepostojanja procedura za integraciju u različite sfere života evidentno je i da je veoma problematično nepoznavanje već postojjećih procedura i naglašena obazrivost i nevoljnost prilikom sprovođenja istih kada su pitanju izbeglice. Upravo to se događa prilikom integracije tražilaca azila i izbeglica na tržište rada. Rezultati intervjua i fokus grupa su pokazali da predstavnici lokalnih ogranaka Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ) u većini slučajeva nisu upoznati sa postojanjem i načinom ostvarivanja prava na radne dozvole i integrisanje u tržište rada za one koji traže azil i čiji zahtevi nisu rešeni u roku od 9 meseci od njihovog podnošenja. Tako, tvrdili su da „jedino kad im (tražiocima azila) se prizna pravo na utočište u Republici Srbiji“ mogu da dobiju radnu dozvolu za strane državljane. Pored NSZ, koji je nedovoljnim poznavanjem zakonske regulative kočila ovaj proces, i Kancelarija za azil ga je dodatno kočila, odbijajući da izda potvrdu da je osoba 9 meseci u azilnom postupku. Pored navedenog, gde se usled neznanja uskraćuje pravo na rad, bilo je i slučajeva otežavanja ili skraćivanja vremena važenja ličnih radnih dozvola, što je pokazalo intenciju pojedinih da se ograniči pristup tržištu rada i zapošljavanju izbeglica i tražilaca azila.

Institucije na lokalnu, poput škola, domova zdravlja, nacionalne službe za zapošljavanje, najviše se žale na nedostatak procedura kojima bi se rukovodili prilikom sprovođenja integracije i da su prinuđeni da se „snalaze“ i da se služe improvizacijom kako bi rešili specifične probleme migranata, tražilaca azila i izbeglica, sa kojima se susreću.

⁸ APC/CZA, Migracije i obrazovanje, APC/CZA, Beograd, 2017, str.5. Dostupno na: <https://www.azilsrbija.rs/wp-content/uploads/2019/04/MIGRACIJE-I-OBRAZOVANJE.pdf>

Krajem 2017. godine filijala Nacionalne službe za zapošljavanje u Sremskoj Mitrovici, u okviru potrebne dokumentacije za izdavanje lične radne dozvole, tražila je overenu kopiju odluke o odobrenju zaštiti izbeglice, iako je prema propisima potrebna samo overena fotokopija ličnog dokumenta. U ovom slučaju se ne priznaje važnost izbegličke lične karte, izdate od strane MUP R Srbije, već se traže dodatni dokazi identiteta i statusa. Iste godine, što se nažalost ponavlja i u 2018.-oj godini, filijala Nacionalne službe za zapošljavanje u Beogradu, zatim u Loznici, je izdala ličnu radnu dozvolu sa trajanjem kraćim od 6 meseci, što je suprotno zakonu.⁹

Institucionalni kapaciteti nedovoljni

Naša dugogodišnja praksa, kao i sprovedeno istraživanje¹⁰, pokazuje da sistem zbrinjavanja i zaštite migranata, tražilaca azila i izbeglica, uključujući državne aktere i na nacionalnom i lokalnom nivou, nema dovoljno kapaciteta za funkcionisanje u skladu sa zakonom, propisima, ratifikovanim konvencijama ali i potrebama korisnika. Problem predstavlja nedostatak ljudskih, materijalnih, finansijskih i stručnih kapaciteta, koji se se dodatno produbljuju neodustajanjem od projektnog modela finansiranja usluga koje bi državne institucije i akteri trebalo po svojoj ulozi i funkciji već sami da sprovode. Takođe, ovakvo odnošenje prema zbrinjavanju i zaštiti migranata i izbeglica dovodi do toga da sistem prividno uspeva da funkcioniše, ali i dalje ostaje privremenog karaktera, ne razvijajući sopstvenu održivost i efikasnost.

Kada govorimo o integraciji, ključnu ulogu u koordinaciji i facilitaciji u tom procesu na lokalnom nivou ima Komesarijat za izbeglice i migracije kao centralizovani organ, agencija koja se bavi upravljanjem migracijama u Srbiji. Ta uloga je prepoznata i u samoj Uredbi o integraciji donetoj 2016. godine, a dopunjenoj 2018. god., gde se navodi da „uključivanje u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil, obezbeđuje Komesarijat za izbeglice i migracije.“¹¹

Sistem zbrinjavanja i zaštite migranata, tražilaca azila i izbeglica, uključujući državne aktere i na nacionalnom i lokalnom nivou, nema dovoljno kapaciteta za funkcionisanje u skladu sa zakonom, propisima, ratifikovanim konvencijama ali i potrebama korisnika. Problem predstavlja nedostatak ljudskih, materijalnih, finansijskih i stručnih kapaciteta, koji se se dodatno produbljuju neodustajanjem od projektnog modela finansiranja usluga koje bi državne institucije i akteri trebalo po svojoj ulozi i funkciji već sami da sprovode.

⁹ APC/CZA interna dokumentacija, 2018

¹⁰ APC/CZA, *Integration of refugees in Serbia*, APC/CZA, Beograd, 2017

¹¹ Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil (Službeni glasnik RS, 56/2018)

U kampovima rade i njima rukovode ljudi koji nemaju čak ni profesionalno obrazovanje ni iskustvo koje odgovara tim pozicijama, a kamoli znanje o kulturi, tradiciji, istoriji, religiji, običajima izbeglica koji borave u njihovim centrima, kao ni veštine neophodne za prepoznavanje i prevenciju nasilja, zloupotrebe, zlostavljanja, zatim komuniciranje i razumevanje položaja izbeglica, a posebno žrtava torture, traume, itd.

Iako je u Komesarijatu angažovano preko 300 ljudi u svim centrima kojima rukovode, u praksi vidimo da su kapaciteti u pogledu njihovog neophodnog specifičnog znanja, veština i kompetencija, izuzetno niski. Tako, u kampovima rade i njima rukovode ljudi koji nemaju čak ni profesionalno obrazovanje ni iskustvo koje odgovara tim pozicijama, a kamoli znanje o kulturi, tradiciji, istoriji, religiji, običajima izbeglica koji borave u njihovim centrima, kao ni veštine neophodne za prepoznavanje i prevenciju nasilja, zloupotrebe, zlostavljanja, zatim komuniciranje i razumevanje položaja izbeglica, a posebno žrtava torture, traume, itd. Posebno je zabrinjavajuće što je Komesarijat zauzeo autoritaran i rigidan stav prema izbeglicama, tretirajući ih poput „potencijalnih“ ili „ostvarenih“ kriminalaca i nepoželjnih osoba, odbijajući da razume specifične potrebe posebno ranjivih kategorija, reagujući grubim odbijanjem na bilo koju molbu ili zahtev, demonstrirajući kontrolu i moć kroz agresivno ophođenje i zastrašivanje.

Ni drugi akteri u sistemu zbrinjavanja, zaštite i integracije migranata, tražilaca azila i izbeglica nisu pošteđeni nedostatka kompetencija za rad sa ovom populacijom. Od poznavanja engleskog jezika, razumevanja i uvažavanja kulturoloških razlika, problema, rizika i načina života u zemljama porekla, pa do zakonskih okvira, sopstvenih odgovornosti i obaveza, što sve dodatno otežava već prilično slabu i siromašnu integraciju.

Kada se govori o integraciji i saradnji sa drugim institucijama, akterima u ovom polju, poput škola, centara za socijalni rad, zdravstvenih ustanova, utisak je da se Komesarijat kao koordinatorno telo u mnogim slučajevima meša u tuđe nadležnosti institucija uključenih u sistem zaštite, koje često zapravo otežavaju integraciju i uživanje prava koje izbeglice imaju. To se najbolje vidi u integraciji u zdravstveni sistem gde dolazi do stvaranja potpuno paralelnog sistema pružanja zdravstvenih usluga korisnicima centara.

U svim centrima za azil i prihvatnim centrima otvorena je ambulanta u kojoj radi lekar opšte prakse i medicinska sestra, projektno angažovani donacijama međunarodnih organizacija, poput IOM, DRC, CRS, kako bi zdravstvena zaštita bila dostupnija korisnicima u centru, kao i zbog nedovoljnog kapaciteta lokalnih domova zdravlja. Međutim, ovakvim organizovanjem paralelnog sistema zdravstvene zaštite stvoreni su mnogobrojni problemi. Pre svega, neke lokalne zdravstvene ustanove su odbijale da prime izbeglicu koja želi da se pregleda mimo centra u kojem je smeštena, tvrdeći da „imaju lekara u kampu pa nek se tamo pregledaju“. Pored navedene diskriminacije i uskraćivanja prava na zdravstvenu zaštitu, ove se izbeglice dodatno izoluju i sprečava im se kontakt sa lokalnom zajednicom, ali i lokalnim institucijama, i posledično otežava i sprečava njihova integracija. Sa druge strane projektno finansiranje osnažuje i održava kratkoročna rešenja, koja prestaju da funkcionišu onog trenutka kad se projekat završi i nestane projektog novca.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Analizom integracijskih politika i njihove primene u praksi, kao i kapaciteta nacionalnih i lokalnih institucija da sprovode te politike, postalo je jasno da je jedan od ključnih problema nedostatak specifičnih politika koje bi iznedrile odgovore i rešenja za probleme koji se javljaju u procesima integracije. Dalja posledica je da se na te probleme odgovara skupom improvizovanih, ad hoc intervencija za rešavanje specifičnih pitanja sa kojima se susreću migranti i izbeglice u procesima pristupa pravima i integraciji. Često ove intervencije dovode do diskriminacije i izolacije izbegličke populacije, čime se narušava ili čak uskraćuje proces njihove integracije u lokalnu zajednicu, s obzirom da im se time uskraćuju prilike da nauče jezik, upoznaju kulturu i običaje, imaju kontakt i povezuju se sa lokalnim institucijama i stanovništvom, itd.

Drugi ključni nedostatak su nedovoljni kapaciteti institucija koje sprovode integracijske politike. Upravo nivo kapaciteta utiče direktno na nivo i kvalitete implementacije postojećih politika, i uopšte na pristup pravima i samoj integraciji. Rezultati su pokazali da su ti kapaciteti slabi, nestabilni i da se zasnivaju na kratkoročnim ciljevima, umesto na stvaranju stabilnog i održivog sistema. Posebno je zabrinjavajuće da je Komesarijat za izbeglice i migracije, institucija koja je nadležna da rukovodi procesima integracije, ozbiljno ograničenih stručnih kapaciteta. Kao posledica toga, upravljanje procesima migracije i integracije je neadekvatno, neefikasno i prilično neprofesionalno.

S obzirom na situaciju u kojoj je migrantima sve teže da nastave dalje u Evropu, da se zadržavaju sve duže u Srbiji, kao i da se češće odlučuju da traže azil, neophodno je unaprediti sistem zbrinjavanja, zaštite i integracije, a pre svega učiniti ga održivim i adekvatnim da odgovori na prisutne i buduće potrebe izbegličke populacije u Srbiji. Kako bi to postigli neophodno je:

- Doneti integracijske politike na nacionalnom ali i lokalnom nivou koje će bliže definisati procese i procedure neophodne za sprovođenje tih procesa
- Jasno definisati uloge i odgovornosti nadležnih nacionalnih i lokalnih institucija u oblasti integracije
- Jasno regulisati status migranata u Srbiji
- Omogućiti i podsticati kontakt migranata, tražioca azila i izbeglica sa lokalnim institucijama i lokalnom zajednicom
- Razviti transparentan mehanizam komunikacije i razmene informacija među relevantnim akterima u sistemu i sprečiti prekoračenje i upliv u tuđe nadležnosti pojedinih institucija, pre svega Komesarijata za izbeglice i migracije
- Povećati kapacitete nacionalnih i lokalnih institucija kroz:
 - Uspostavljanje stabilnih izvora i načina finansiranja
 - Angažovanje većeg broja stručnih radnika
 - Organizovanje obuka usmerenih na sticanje specifičnih znanja o migracijama, izbeglištvu i integraciji
 - Uspostavljanje jasnog mehanizma supervizije
- Odstupiti od centralizovanog pristupa u integraciji i prebaciti sredstva i ovlašćenja na lokalne samouprave
 - Podržati organizacije civilnog društva da pruže podršku u procesu integracije
 - Promeniti položaj Komesarijata za izbeglice i migracije u sistemu uprave i podvesti ga pod Ministarstvo rada i socijalne politike, na terenu ograničiti samovolju i arbitrarnost u ponašanju službenika KIRS-a.

Bibliografija:

- Ager Alastair and Strang Alison, Understanding Integration: A Conceptual Framework, Journal of Refugee Studies, Vol. 21, No. 2, 2008.
- APC/CZA izveštaji sa terena, 2017.
- APC/CZA izveštaji sa terena, 2018.
- APC/CZA interna dokumentacija, 2018
- APC/CZA, Integration of refugees in Serbia, APC/CZA, Beograd, 2017
- APC/CZA, Migracije i obrazovanje, APC/CZA, Beograd, 2017. Dostupno na:
<https://www.azilsrbija.rs/wp-content/uploads/2019/04/MIGRACIJE-I-OBRAZOVANJE.pdf>
- Rudiger Anja and Spencer Sarah, Social Integration of Migrant and Ethnic Minorities: Policies to combat Discrimination, The Economic and Social Aspects of Migration Conference, 21-23 January 2003, EC and OECD, Brussels.
- Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil (Službeni glasnik RS, 56/2018)
- Wong Loyd L. and Tezli Annette, Measuring Social, Cultural and Civic Integration in Canada: The Creation of an Index and Some Applications, Canadian Ethnic Studies, Vol. 45, No. 3, 2013.



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 TRAZIOCIMA 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

