



**MIGRANTI I MIGRANTKINJE
U LOKALNIM ZAJEDNICAMA
U SRBIJI**

**MIGRANTI I MIGRANTKINJE
U LOKALNIM ZAJEDNICAMA
U SRBIJI**



Migrantkinje i migranti u lokalnim zajednicama u Srbiji

Izdavač:

Atina - Udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima i svih oblika nasilja nad ženama

Beograd, Ćustendilska 28

www.atina.org.rs

office@atina.org.rs

+381 11 32 200 30

Urednica

Aleksandra Galonja

Autorka

Tijana Morača

Dizajn: mkart

Štampa: Standard 2

Tiraž: 500

Beograd, 2014. godina

Sva prava su zadržana. Sadržaj ove publikacije se može slobodno koristiti ili kopirati u nekomercijalne svrhe uz obavezno navođenje izvora.

Ova publikacija je izrađena uz pomoć Evropske unije i Kancelarije za saradnju s civilnim društvom Vlade Republike Srbije. Sadržaj ove publikacije je isključivo odgovornost autora i ne predstavlja nužno stavove Evropske unije, Kancelarije za saradnju s civilnim društvom Vlade Republike Srbije.



Vlada Republike Srbije
Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom



Ovaj projekat finansiran je od strane Evropske unije.

SADRŽAJ

UVOD.....	6
METODOLOGIJA.....	8
<i>Ciljevi istraživanja.....</i>	8
<i>Tok istraživanja i uzorak.....</i>	10
MEĐUNARODNI I NACIONALNI STANDARDI U ZAŠTITI MIGRANATA	
Međunarodni standardi.....	14
<i>Ujedinjene nacije.....</i>	14
<i>Savet Evrope.....</i>	18
<i>Evropska unija.....</i>	19
Nacionalni zakonodavni okvir.....	21
<i>Ustav Republike Srbije.....</i>	21
<i>Zakon o azilu.....</i>	22
<i>Zakon o strancima.....</i>	24
<i>Zakon o upravljanju migracijama.....</i>	25
<i>Krivični zakonik.....</i>	26
<i>Zakon o zdravstvenoj zaštiti.....</i>	27
<i>Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.....</i>	28
Strateški okvir i podzakonska akta.....	29
POLOŽAJ MIGRANATA I MIGRANTKINJA U SRBIJI	
Razumevanje fenomena migracija.....	36
<i>Zemlje porekla.....</i>	36
<i>Uzroci migracija.....</i>	38

<i>Organizacija puta</i>	40
<i>Rizici kojima su migranti izloženi</i>	41
Lokalni odgovori na potrebe migranata i tražilaca azila.....	45
Izazovi u odgovoru na potrebe migranata i tražilaca azila.....	59
PREPORUKE	72
IZVORI	78
Izveštaji, studije, novinski tekstovi.....	78
Međunarodna dokumenta.....	80
Zakoni Republike Srbije.....	82
Strategije, podzakonska akta.....	83

UVOD

Publikacija *Migranti i migrantkinje u lokalnim zajednicama u Srbiji* nastala je u sklopu projekta *Otvaranje dijaloga u lokalnim zajednicama između migranata i građana o međusobnoj toleranciji i nenasilju*, koji je od novembra 2013. do decembra 2014. godine sprovodilo *Udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima i svih oblika nasilja nad ženama Atina* u partnerstvu sa *Centrom za zaštitu i pomoć tražiocima azila APC/CZA*, uz podršku Evropske unije i Kancelarije za saradnju s civilnim društvom Vlade Republike Srbije. Cilj same inicijative bio je razvoj efektivnih modela reagovanja i smanjivanje ksenofobije i predrasuda u lokalnim zajednicama u Srbiji. Ovako formulisan cilj može da se razume i u svetlu kreiranje adekvatnog mehanizma za prevenciju trgovine ljudima i drugih vidova eksploatacije i nasilja kojima je migrantska populacija u Srbiji potencijalno izložena. Projektna aktivnosti su bile usmerene na jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva, ali i profesionalaca/ki čiji je profesionalni angažman usmeren na pružanje podrške i zaštitu migranata/kinja. Osaživanje organizacija i samih migranata/kinja da razvijaju i podstiču dijalog i razmenu u lokalnim zajednicama, kao ključni aspekt inicijative, Atina vidi kao put za ostvarivanje svoje vizije života u zajednicama koji karakterišu razumevanje, poštovanje, solidarnost, puna participacija i briga o svim članovima i članicama zajednice.

U trenutku nastanka publikacije, obučeni kulturni medijatori – predstavnici i predstavnice migrantske populacije – počeli su s radom, i nadamo se da će ovaj model za podršku integraciji ubuduće zaživeti i izvan pet zajednica, trenutno uključenih u projekat – Bogovađe (Lajkovac), Banje Koviljače (Loznica), Subotice, Sremska Mitrovice i Šida.

Sama publikacija predstavljala je osnov za promišljanje svih elemenata inicijative *Otvaranje dijaloga u lokalnim zajednicama između migranata i građana o međusobnoj toleranciji i nenasilju*. Svaki segment istraživanja – analiza međunarodnih standarda i nacionalnog zakonodavnog i strateškog okvira, analiza dubinskih intervjua s migrantima/kinjama i fokus-grupnih intervjua s profesionalcima/kama iz zajednica uključenih u projekat, kao i utvrđeni izazovi i preporuke – poslužio je za kreiranje niza aktivnosti u kojima su sami migranti i migrantkinje aktivno i posvećeno učestvovali.

Za zajedničko promišljanje mogućih pravaca za unapređenje položaja migranata i migrantkinja u Srbiji, pretočeno u tekst publikacije, posebnu zahvalnost dugujemo: Aleksandri Nikolić, Jeleni Leskovic, Rimi Kilani, Radošu Đuroviću, Jovani Vinčić, Mirku Rudiću i Branimiru Milovanoviću.

Publikacijom *Migranti i migrantkinje u lokalnim zajednicama u Srbiji* želimo još jednom da podsetimo da dijalog, saradnja i razumevanje treba da budu jedini poželjni modeli komunikacije u svim zajednicama u Srbiji.

Atina

METODOLOGIJA

Predmet istraživanja, kao ključnog dela publikacije *Migranti i migrantkinje u lokalnim zajednicama u Srbiji*, su politike i prakse integracije i zaštite migranata u Loznici, Šidu, Subotici, Sremskoj Mitrovici i Lajkovcu, a u kontekstu intenziviranja migratornih kretanja u ovim gradovima ili njihovom neposrednom okruženju. Specifičan fokus istraživanja su i postojeće prakse zaštite posebno ranjivih grupa unutar migrantske populacije, u kontekstu prevencije trgovine ljudima, ali i drugih vidova eksploatacije i nasilja.

Kako opštu situaciju u kome se istraživanje odvijalo karakteriše porast broja migranata i tražilaca azila u Srbiji, kao i obavezu naše zemlje da izgradi azilni sistem koji će adekvatno odgovarati na njihove potrebe i to obezbeđivanjem uslova za prijem, smeštaj, ostvarivanje prava na novčanu pomoć, pristup zdravstvenom i obrazovnom sistemu... To svakako podrazumeva koordinisani pristup različitih sektora i različitih nivoa uprave, uključujući povećane zahteve koji se postavljaju pred aktere na lokalnom nivou. Istovremeno se godinama unazad odvijaju temeljni reformski procesi u svim sektorima koji su relevantni i za asistenciju i integraciju migranata – sektoru socijalne zaštite, zdravstva, obrazovanja, policije, a koji, između ostalog, uključuju rodnu senzitivnost, orijentaciju ka preventivnim programima, pristupu zasnovanom na ljudskim pravima, kao i veće nadležnosti lokalnih samouprava za brigu o posebno osetljivim grupama stanovništva.

Ciljevi istraživanja

Imajući ovo u vidu, kao i to da je težište projektnih aktivnosti na lokalnom nivou intervencije, kao **cilj istraživanja** je bilo definisano sticanje uvida i razumevanje fenomena migracija (boravka iregularnih migranata i tražilaca azila) u Loznici, Šidu, Subotici, Sremskoj Mitrovici i Lajkovcu i izrada preporuka za izgradnju, odnosno unapređenje lokalnih mehanizama asistencije i integracije migranata, imajući u vidu posebno ranjive grupe na fenomen trgovine ljudima i različite vidove eksploatacije. **Specifični ciljevi** su razvijeni na sledeći način:

1. Razumevanje međunarodnih standarda zaštite u oblasti migracija i azila, relevantnih za nacionalni kontekst;
2. Razumevanje nacionalnog zakonodavnog i regulatornog okvira u oblasti migracija sa fokusom na standardima u zaštiti prava migrantske populacije i posebno ranjivih grupa unutar nje (grupa posebno osetljivih na fenomen trgovine ljudima i različite vidove eksploatacije i nasilja);
3. Utvrđivanje stepena poznavanja i razumevanja fenomena migracija i osetljivosti migrantske populacije na trgovinu ljudima i druge vidove eksploatacije i nasilja od strane profesionalaca na lokalnom nivou;
4. Sticanje uvida u karakteristike odgovora lokalnih sistema na migracije i položaj migranata/kinja, kao i u kvalitet saradnje između različitih aktera na lokalnom nivou;
5. Razumevanje izazova i prepreka u implementaciji postojećih propisa i ostvarivanju prava migranata i posebno osetljivih grupa migranata u lokalnim zajednicama, sa posebnim fokusom na stavove prema migrantima;
6. Formulisanje preporuka za unapređenje odgovora na potrebe migranata i posebno osetljivih grupa migranata i za njihovu integraciju u lokalne zajednice.

Navedeni ciljevi su dalje operacionalizovani kroz niz **istraživačkih pitanja**:

1. Koji su standardi zaštite uspostavljeni u međunarodnom sistemu zaštite i kako domaći zakonodavni i regulatorni okviru regulišu zaštitu i integraciju migranata (sa fokusom na posebno ranjive grupe unutar migrantske populacije)?
2. Koji društveni procesi/faktori utiču na prisilne migracije? Koje grupe stanovništva su najizloženije rizicima?
3. Šta su najveće prepreke i rizici sa kojima se migranti suočavaju tokom putovanja i dolaska na odredište?
4. Koje mehanizme zaštite, programe i usluge na lokalnom nivou mogu da koriste iregularni migranti, tražioci azila i posebno osetljive grupe

migranata (potencijalne žrtve trgovine) u okviru različitih sistema (sistem socijalne zaštite, obrazovanja, zdravstva, civilni sektor)?

5. Koji su mehanizmi saradnje lokalnih aktera iz različitih sistema? Kako biste ocenili ovu saradnju?
6. Šta su najveći izazovi u sistemu zaštite i integracije i primeni prethodno opisanih mehanizama, programa i usluga?
7. Kako tumačite reagovanje građana na informacije o boravku migranata u vašem mestu? Da li postoji interakcija između građana i migranata? Kako biste je opisali?
8. Da li postoje primeri dobre prakse u odgovoru na potrebe migranata u vašoj zajednici? *(Na primer, slučaj da je neki sektor proaktivno reagovao, da je neko iz migrantske populacije brzo ostvario neko pravo, da je došlo do uspešne integracije u lokalnu zajednicu i slično.)*
9. Koje su vaše preporuke za unapređenje asistencije migrantima u vašoj zajednici?
10. Kakva vrsta dodatne podrške bi vama kao predstavnicima institucija/ organizacija bila potrebna?
11. Koji su načini za unapređenje dijaloga između lokalne zajednice i migranata?

Kako lokalni kontekst u kome migranti ostvaruju interakciju sa građanima nije do sada bio predmet posebnog istraživanja, bilo je posebno važno kombinovati raznovrsne izvore kvalitativnih, i u manjoj meri, kvantitativnih podataka. Tako su u odgovoru na prvi specifični cilj (istraživačko pitanje jedan) korišćena primarna izvorna dokumenta međunarodnog i nacionalnog sistema kojima je regulisana oblast migracija i azilnog sistema, a pogotovo ona koji se odnose na vulnerabilne grupe unutar migrantske populacije. Počevši od univerzalnih standarda zaštite i tretmana migranata i azilanata definisanih UN konvencijama, prikazani su i aktuelni standardi zaštite regionalnih sistema Evropske unije i Saveta Evrope, s obzirom na njihov specifičan značaj za našu zemlju. Što se nacionalnog zakonodavstva tiče, ono je prikazano počevši od Ustava kao najvišeg pravnog akta, preko zakona iz sfere migracione politike i sistema azila, krivičnopravne zaštite žrtava tr-

govine ljudima, do zakona iz sistema socijalne i zdravstvene zaštite i obrazovanja, kao posebno važnih za blagovremeno ostvarivanje prava i integraciju migrantske populacije. Za kraj, dat je prikaz strateških dokumenata i podzakonskih akata kojima je dalje preciziran sistem upravljanja migratornim kretanjima, sistem prijema i uslova smeštaja tražilaca azila, kao i prevencije i zaštite žrtava trgovine ljudima.

Za odgovor na ostale specifične ciljeve istraživanja (istraživačka pitanja 2–11) analiza je prevashodno urađena na osnovu podataka dobijenih sa fokus-grupnih intervjua sa predstavnicima/cama različitih sistema koji imaju nadležnost da pružaju asistenciju ili rade na merama integracije migrantske populacije na lokalnom nivou. Njihovim uvidima – primarnim podacima dobijenim iz intervjua, pridruženi su podaci o broju azilanata, zemljama porekla, starosnoj i polnoj strukturi, azilnom postupku... koje obezbeđuju državne ustanove i institucije – centri za socijalni rad, policija, Komesarijat za izbeglice. Ključni podaci o položaju migranata/kinja u Srbiji, stepenu ostvarenosti prava, ali i razlozima za odlazak iz zemalja porekla, uslovima na putu i specifičnoj osetljivosti na trgovinu ljudima i druge vidove eksploatacije i nasilja, dobijeni su od samih migranata/kinja i u tom smislu predstavljaju referentni okvir za razumevanje potreba ove populacije i kasnije formulisanje preporuka za unapređenje sistema zaštite.

U cilju sticanja što sveobuhvatnijeg uvida u načine funkcionisanja sistema zaštite, bilo je neophodno i korišćenje analiza i izveštaja organizacija civilnog društva, koje pružaju, ne samo kompleksne kvalitativne podatke, već obezbeđuju i utemeljeni kritički osvrt na nacionalnu praksu reagovanja na migratorna kretanja i sistem azila, kao i na praksu identifikacije i zaštite (potencijalnih) žrtava trgovine ljudima i drugih vidova eksploatacije i nasilja (to su pre svega izveštaji Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila APC/CZA, Beogradskog centra za ljudska prava, Grupe 484, Atine, i Fondacije za otvoreno društvo).

Tok istraživanja i uzorak

Na fokus-grupnim intervjuiima u pet zajednica uključenih u projekat – Bogovađa (Lajkovac), Banja Koviljača (Loznica), Subotica, Sremska Mitrovica i Šid ukupno je učestvovalo 39 ispitanika/ca iz sledećih sektora:

- centri za socijalni rad (Šid, Subotica, Sremska Mitrovica i Loznica)
- policija (Sremska Mitrovica, Subotica, Lajkovac, Loznica)

- Okružni zatvor (Subotica)
- Centar za azil (Banja Koviljača)
- Nacionalna služba za zapošljavanje (Subotica, Lajkovac, Loznica)
- Crveni krst (Šid, Lajkovac, Sremska Mitrovica)
- Poverenik za izbeglice (Lajkovac)
- kancelarije za mlade (Šid, Sremska Mitrovica, Lajkovac)
- domovi zdravlja (Loznica, Subotica)
- osnovna škola (Šid)
- organizacije civilnog društva (Subotica, Šid, Sremska Mitrovica, Lajkovac, Loznica)
- lokalni mediji (Šid i Sremska Mitrovica)

Intervjui su izvođeni tokom juna i jula 2014. godine. Prosečno trajanje jednog fokus-grupnog intervjua je bilo 90 minuta.

Dubinski intervjui su u istom periodu izvođeni sa šest migranata/kinja.

MEĐUNARODNI I NACIONALNI STANDARDI U ZAŠTITI MIGRANATA

Međunarodni standardi

U delu koji sledi biće dat pregled međunarodnih standarda zaštite kada je u pitanju oblast migracija i sistema azila, sa posebnim osvrtom na zaštitu posebno ranjivih grupa unutar migrantske populacije. Imajući u vidu da je ova oblast predmet regulisanja više od 50 godina, fokusiraćemo se na najvažnije propise koje je Srbija ratifikovala ili koji imaju značaj za regulisanje ovih oblasti u domaćem zakonodavstvu. Prvo će biti predstavljeni standardi u univerzalnom sistemu zaštite (Ujedinjenih nacija), a potom regionalni mehanizmi (Saveta Evrope i Evropske unije).

Ujedinjene nacije

Standardi i sistem zaštite migranata počivaju na opštim dokumentima i standardima zaštite ljudskih prava. Tako je jedna od fundamentalnih odredbi **Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima**¹ (1948) sloboda od diskriminacije, tj. uživanje istih prava i sloboda bez obzira na rasu, jezik, nacionalno poreklo, kao i na status zemlje ili teritorije kojoj neko lice pripada (bilo da je u pitanju suverena država ili ne) (čl. 2). Dalje, zabranjeno je držanje u ropstvu i potčinjenosti, kao i svi oblici ropstva i trgovine robljem (čl. 4), garantovana je sloboda kretanja (čl. 13), pravo svakoga da traži i uživa utočište od proganjanja u drugim zemljama (čl. 14) i predviđeno je da se brak može sklopiti isključivo uz slobodan i potpun pristanak lica koja u njega stupaju (čl. 16). Ove odredbe su postavile temelje međunarodnih standarda zaštite migranata i zaštite žrtava trgovine ljudima, koje često i dolaze iz najugroženijih grupa migrantske populacije.

¹ Rezolucija Generalne skupštine UN (A/RES/217 A (III), Pariz

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima² (1966) proistekao je iz Deklaracije i utvrđuje niz individualnih i kolektivnih prava. Njime je osnovan i Komitet za ljudska prava koji treba da prati poštovanje preuzetih obaveza od strane država potpisnica. Članom 2 se potvrđuje obaveza država članica Pakta da svim licima koja se nalaze na njihovoj teritoriji i potpadaju pod njihovu nadležnost garantuju sva priznata prava bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao i usvajanje mera koje će omogućiti da se priznata prava i ostvare. Svaki oblik ropstva i trgovine robljem su zabranjeni, kao držanje u potčinjenosti, kao i prisilan ili obavezan rad (čl. 8). Istovremeno je usvojen i **Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima**³ koji potvrđuje obavezu ispunjavanja svih prava bez diskriminacije (čl. 2) i razrađuje set prava koja se odnose na rad, zdravstvenu zaštitu, socijalno obebeđenje, zaštitu dece od socijalne i ekonomske eksploatacije, kao i pravo svakom licu na životni standard koji uključuje hranu, odeću i smeštaj, obavežno, dostupno i besplatno osnovno obrazovanje.

Konvencija o statusu izbeglica⁴ (1951) je ključni dokument za razumevanje savremenog međunarodnog sistema zaštite izbeglica i migranata. Usvajanjem **Protokola** 1967. godine su prestale da važe geografske i vremenske restrikcije iz prvobitnog dokumenta i Konvencija je dobila univerzalno važenje. Ovaj dokument se bazira na gore pomenutom članu 14 Univerzalne deklaracije koji garantuje pravo svakog da traži utočište od proganjanja u drugim zemljama. Njime je data najsveobuhvatnija definicija prava izbeglica, sa jedinstvenom definicijom pojma, za razliku od prethodnih međunarodnih instrumenata koji su se odnosili na specifične grupe izbeglica⁵. Po Konvenciji, izraz izbeglica se primenjuje na svako lice koje usled opravdanog straha od progona zbog svoje rase, vere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili svojih političkih mišljenja, ne može ili ne želi da traži zaštitu, tj. da se vrati u zemlju čije državljanstvo ima ili u kojoj je imalo boravak (čl. 1). Temeljni principi na kojima se Konvencija zasniva su *nediskriminacija* (čl. 3), *nekažnjavanje izbeglica* koje, dolazeći sa teritorije gde su njihov

² Rezolucija Generalne skupštine UN 2200 A(XXI), Njujork. Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima "Sl. list SFRJ", br. 7/71.

³ Rezolucija Generalne skupštine UN 2200 A(XXI), Njujork. Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima ("Sl. list SFRJ", br. 7/71).

⁴ Konvencija o statusu izbeglica sa Završnim aktom Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica i lica bez državljanstva (apatrida), sa prilozima, sačinjena u Ženevi 28. jula 1951. godine. Konferencija opunomoćenika sazvana je rezolucijom 429 (V) Generalne skupštine Ujedinjenih nacija od 14. decembra 1950. godine, kako bi se završila redakcija i potpisala Konvencija o statusu izbeglica. Stupila je na snagu 22. aprila 1954. godine, u skladu sa članom 43. Tadašnja FNRJ je ratifikovala Konvenciju: Uredba o ratifikaciji Konvencije o statusu izbeglica sa završnim aktom konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica ("Sl. list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi", br. 7/60).

⁵ <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>

život i sloboda u opasnosti, bespravno ulaze ili borave u zemlji prijema, ukoliko se bez odlaganja prijave vlastima i izlože valjane razloge za iregularni ulazak (čl. 31) i *zabrana proterivanja ili vraćanja silom* na teritoriju gde bi život ili sloboda bili ugroženi, osim ukoliko se iz ozbiljnih razloga smatra da je lice opasno po bezbednost zemlje ili zajednice gde se nalazi (čl. 33). Dalje, Konvencija postavlja minimalne standarde za postupanje prema izbeglicama, tačnije, garantuje prava i isti postupak koji se primenjuje na državljane kada su u pitanju pristup sudovima (čl. 16), obavljanje plaćenih poslova (čl. 17), raspodela društvenih dobara (čl. 20), osnovno obrazovanje (čl. 22), zatim pravo na dobijanje lične i putne isprave (čl. 27 i 28). Visoki komesarijat UN za izbeglice (UNHCR) ima posebnu ulogu u nadzoru primene Konvencije i Protokola. Države ugovornice imaju obavezu da sarađuju sa Komesarijatom, podnose izveštaje, obezbeđuju podatke koji se odnose, kako na položaj izbeglica, tako i na primenu Konvencije i nacionalne propise kojima se reguliše položaj izbeglica (čl. 35).

Pored Konvencije, kao osnovnog dokumenta međunarodne zaštite, prava migrant-ske populacije i posebno ranjivih grupa unutar migrantske populacije, garantuju i druga dokumenta Ujedinjenih nacija, pre svega ona koja se odnose na trgovinu ljudima i zaštitu dečijih prava. Tako **Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnja-vanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom (Palermo protokol) uz Konvenciju protiv transnacionalnog organizovanog kriminala**⁶ (2000) daje univerzalnu definiciju trgovine ljudima koja je primenjena i u pravnom sistemu Srbije; gde se trgovina ljudima definiše kao “vrbovanje, prevoženje, prebaciva-nje, skrivanje i primanje lica, putem pretnje silom ili upotrebom sile ili drugih oblika prisile, otmice, prevare, obmane, zloupotrebe ovlašćenja ili teškog položaja ili davanja ili primanja novca ili koristi da bi se dobio pristanak lica koje ima kontrolu nad drugim licem, u cilju eksploatacije.” Eksploatacija obuhvata “eksplo-ataciju prostitucije drugih lica ili druge oblike seksualne eksploatacije, prinudni rad ili službu, ropstvo ili odnos sličan ropstvu, servitut ili uklanjanje organa...”. Pristanak žrtve na eksploataciju je bez značaja ukoliko je korišćena bilo koja od ovih mera. Konvencijom je dato sveobuhvatno viđenje odgovora na trgovinu koje podrazumeva prevenciju, zaštitu žrtava i krivično gonjenje počililaca (takozvana 3D paradigma – prevention, protection, prosecution⁷). Prevencija tako obuhva-ta i prevenciju sekundarne viktimizacije kao i ublažavanje faktora rizika poput

⁶ Rezolucija Generalne skupštine UN, A/RES/55/25, Njujork. Tadašnja Savezna Republika Jugoslavija je potvrdila Konvenciju i prateće protokole 2001. godine njihovom ratifikacijom: Zakon o potvrđivanju Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunskih protokola Službeni list SRJ” – Međunarodni ugovori, br. 6/2001

⁷ <http://www.state.gov/documents/organization/144603.pdf>

siromaštva (čl. 9), a pomoć i zaštita žrtava uključuje fizički, psihološki i socijalni oporavak (obezbeđivanje smeštaja, savetovanje i informisanje o pravima, dodatno obrazovanje, obuku i zaposlenje...) (čl. 6).

Kada su standardi zaštite dečijih prava u pitanju, svakako je najrelevantniji dokument **Konvencija o pravima deteta**⁸ (1989) čiji je jedan od četiri principa nediskriminacija, tj. obaveza država članica da obezbeđuju prava iz Konvencije svoj deci koja su pod njihovom jurisdikcijom (čl. 2). Tu je takođe princip davanja primarnog značaja najboljim interesima deteta (čl. 3), kao i priznato pravo svakog deteta da odmah nakon rođenja ima ime, staranje i državljanstvo (čl. 7), a države članice su dužne da poštuju pravo na očuvanje identiteta, uključujući i državljanstvo (čl. 8). Dalje, dete ima pravo na izražavanje svog mišljenja o svim pitanjima koja ga se tiču i njemu se posvećuje dužna pažnja, a detetu se daje prilika da bude saslušano u postupcima koji se na njega odnose, neposredno ili preko zastupnika (čl. 12). Predviđena je obaveza država ugovornica da preduzimaju sve mere radi zaštite deteta od svih oblika fizičkog ili mentalnog nasilja, povreda ili zloupotrebe, zanemarivanja, maltretiranja ili eksploatacije, uključujući i seksualnu eksploataciju (čl. 19), da preduzimaju mere kako bi se sprečile otmice, prodaja i trgovina decom (čl. 35), kao i za oporavak i reintegraciju deteta žrtve eksploatacije, okrutnog i ponižavajućeg postupanja (čl. 39). Za temu istraživanja potrebno je pomenuti još i član 22 Konvencije koji predviđa obavezu država članica da omoguće odgovarajuću zaštitu i humanitarnu pomoć detetu koje traži status izbeglice ili koje se smatra izbeglicom, bez obzira na to da li je u pratnji roditelja ili ne. To, između ostalog, uključuje pružanje pomoći i nalaženje roditelja ili drugih članova porodice radi pribavljanja informacija.

Konvencija je dopunjena **Fakultativnim protokolom o prodaji dece, dečijoj prostituciji i dečijoj pornografiji**⁹ (2000) koji sadrži detaljne zahteve za obustavljanje seksualne eksploatacije i zloupotrebe dece, kao i zaštitu od prodaje dece za novčanu ili bilo koju drugu naknadu, kao i **Fakultativnim protokolom o učešću dece u oružanim sukobima**¹⁰ (2000) koji obavezuje države članice da zaštite decu od regrutacije i učešća u oružanim sukobima.

⁸ Rezolucija Generalne skupštine UN, A/RES/ 44/25, Njujork. SFRJ i kasnije SRJ su ovu Konvenciju takođe ratifikovale Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, "Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori", br. 15/90 i „Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori”, br. 4/96 i 2/97.

⁹ Rezolucija Generalne skupštine UN, A/RES/54/263, Njujork. SRJ je ratifikovala Protokol: Zakon o potvrđivanju Fakultativnog protokola o prodaji dece, dečijoj prostituciji i dečjoj pornografiji "Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori", br. 7/2002.

¹⁰ Rezolucija Generalne skupštine UN, A/RES/54/263, Njujork. SRJ je ratifikovala Protokol: Zakon o potvrđivanju Fakultativnog protokola o učešću dece u oružanim sukobima. "Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori ", br. 7/2002.

Savet Evrope

Od regionalnih instrumenata treba spomenuti **Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda**¹¹ (1950) Saveta Evrope, koja kao ključni instrument zaštite građanskih i političkih prava sadrži odredbe bitne za regulisanje statusa migrantske populacije i posebno ranjivih grupa među njima. Tako je njom potvrđena norma Univerzalne deklaracije – zabrana ropstva, držanja u ropskom položaju i obavljanje prinudnog ili obaveznog rada (čl. 4), pravo na delotvoran pravni lek (čl. 13), zabrana diskriminacije (čl. 14), da bi kasnijim dokumentima status i prava migranata bili preciznije definisani.

Tako **Preporuka Saveta ministara o interakciji migranata i prihvatajućih zajednica**¹² (2011) predviđa da zemlje članice Saveta Evrope treba da preduzmu sve neophodne mere da podstaknu raznovrsne mogućnosti za javnu interakciju između migranata i zajednica u koje oni dolaze; unaprede veštine za interakciju; podstaknu šire učešće i obuku za one koji učestvuju i facilitiraju interakciju, promovišu prepoznavanje pozitivnih doprinosa migranata zajednici, osnaže učešće migranata, obezbede fleksibilne usluge kreirane u odnosu na potrebe; obezbede analizu politika i njihovih efekata na interakciju i uviđanje i poštovanje kompleksnosti prilikom uključivanja migranata u razvoj javnih politika, usluga i mera, itd. Savet ministara je usvojio i posebne preporuke koji se odnose na različite segmente politike integracija – **Preporuku o mobilnosti, migracijama i pristupu zdravstvenoj zaštiti**¹³ (2011) u kojoj se precizno objašnjava da se termin “migrant” odnosi, kako na one koji dobrovoljno menjaju zemlju prebivališta, tako i na tražioce azila, izbeglice, žrtve trgovine ljudima, a kako se posledice migracija prenose transgeneracijski, u obzir se uzimaju i naredne generacije; **Preporuku o priznavanju veština migranata**¹⁴ (2011); **Preporuku o jačanju integracije dece migranata i dece imigrantskog porekla**¹⁵ (2008).

¹¹ CETS No.: 005, Rim, Srbija je ratifikovala Konvenciju 2003. godine: Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ("Sl. list SCG – Međunarodni ugovori", br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005 – ispr. i "Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori", br. 12/2010).

¹² Recommendation CM/Rec(2011)1 of the Committee of Ministers to member states on interaction between migrants and receiving societies

¹³ Recommendation CM/Rec(2011)13 of the Committee of Ministers to member states on mobility, migration and access to health care

¹⁴ Recommendation CM/Rec(2011)2 of the Committee of Ministers to member states on validating migrants' skills

¹⁵ Recommendation CM/Rec(2008)4 of the Committee of Ministers to member states on strengthening the integration of children of migrants and of immigrant background

Imajući u vidu izloženost migrantske populacije riziku od trgovine ljudima, bitno je napomenuti da je temeljni regionalni dokument u ovoj oblasti **Konvencija o borbi protiv trgovine ljudima**¹⁶ (2005) koja sveobuhvatno definiše različite aspekte borbe protiv trgovine – od sprečavanja i suzbijanja, zaštite prava i pružanja pomoći žrtvama i svedocima ovog krivičnog dela, do unapređivanja saradnje na međunarodnom nivou. Ovaj dokument je poslužio kao jedan od temelja za **Konvenciju o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, koja je potpisana dve godine kasnije**¹⁷ (2007), sa fokusom na prevenciju i borbu protiv seksualnog iskorišćavanja i zlostavljanja dece i na zaštitu prava dece žrtava.

Evropska unija

Pokušaji koordinacije i usaglašavanja sistema azila u Evropskoj uniji su povezani sa stvaranjem Šengenske zone, tj. ukidanjem granične kontrole između zemalja potpisnica Šengenskog sporazuma. Krajem devedesetih godina ovi napori se intenziviraju i od 1999. godine počinje rad na stvaranju Zajedničkog evropskog sistema azila (Common European Asylum System – CEAS) koji bi trebalo da vodi harmonizaciji zajedničkih minimalnih standarda¹⁸.

Jedan od osnovnih dokumenata azilnog sistema Evropske unije je **Uredba Dublin**¹⁹ (iz 2003. godine, zamenila je prethodnu Dablinsku konvenciju iz 1990. godine), kojom se uspostavljaju kriterijumi i mehanizmi za utvrđivanje nadležne države članice EU koja je odgovorna za razmatranje prijave za azil koju je podnelo lice koje nije državljanin Unije. Namera je bila da se onemogući podnošenje zahteva za azil u više zemalja i ovaj dokument je povezan sa **Uredbom o osnivanju Eurodac sistema**²⁰, tj. uspostavljanjem jedinstvene baze otisaka prstiju tražilaca azila

¹⁶ CETS No.: 197, Varšava. Srbija je ratifikacijom u Skupštini potvrdila Konvenciju 2009. godine: Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, „Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 19/2009.

¹⁷ CETS No.: 201, Lanzarote. Ova Konvencija je postala deo pravnog sistema Srbije ratifikacijom 2010. godine: Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog nasilja, „Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 1/2010

¹⁸ EC – Home Affairs: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm

¹⁹ Council Regulation (EC) No 343/2003. of February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining and asylum application lodged in one of the Member States by a third country national.

²⁰ Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention.

– EURODAC baze. Kasnije je doneto još nekoliko direktiva kojima je dodatno razvijan jedinstveni evropski azilni sistem: **Direktiva o minimalnim standardima postupka za odobravanje i ukidanje statusa izbeglica** (Direktiva o proceduri)²¹ iz 2005. godine, **Direktiva o minimalnim standardima i položaju državljana trećih država ili lica bez državljanstva za sticanje statusa izbeglice, odnosno statusa lica kojima je potrebna međunarodna zaštita i sadržaj garantovane zaštite** (Direktiva o kvalifikaciji)²² iz 2004. godine; **Direktiva o minimalnim standardima za prijem tražilaca azila** (Direktiva o uslovima prijema)²³ i **Direktiva o minimalnim standardima za davanje privremene zaštite u slučaju masovnog priliva raseljenih lica i o merama podsticanja ravnoteže u naporima između država članica u primanju takvih lica i snošenju posledica** (Direktiva o privremenoj zaštiti)²⁴ 2003. godine.

Iako bi trebalo da donese jedinstvenu i punu primenu UN Konvencije o statusu izbeglica na teritoriji EU i efikasnu zaštitu tražilaca azila, sistem azila Evropske unije je naišao na kritike. Neke od njih se odnose na nejednaku odgovornost za prijem i zaštitu izbeglica, tj. na prebacivanje odgovornosti na nove članice – zemlje na granicama Unije. Kako su ove zemlje uglavnom siromašnije, raspodela odgovornosti je i u ekonomskom smislu neujednačena. Takođe, standardi prijema, postupanja i poštovanja prava su upitni – razmatranje prijava za azil često traje predugo, uslovi ulaska na teritoriju, prijema i smeštaja tražilaca azila, kao i kriterijumi za odluke o dodeljivanju zaštite su često nepovoljni i neujednačeni među zemljama članicama²⁵.

²¹ Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status.

²² Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted.

²³ Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers.

²⁴ 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.

²⁵ European Council on Refugees and Exiles, Izveštaj: Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered, 2008. i Asylum Information Database (AIDA), Izveštaj: Not There Yet: An NGO Perspective on Challenges to a Fair and Effective Common European Asylum System, 2013.

Nacionalni zakonodavni okvir

Srbija se suočava sa brojnim izazovima u regulisanju migratornih kretanja, kako u pogledu regulisanja statusa izbeglica, interno raseljenih lica i povratnika po sporazumima o readmisiji, tako i u uspostavljanju sistema azila, prijema stranih državljana i usklađivanju svog zakonodavnog, administrativnog i institucionalnog okvira sa pravnim tekovinama Evropske unije i zahtevima pridruživanja.

U narednom delu sledi pregled zakona kojima je regulisana oblast migracija sa fokusom na specifičnu temu istraživanja, a to su standardi u zaštiti prava migrantske populacije i posebno ranjivih grupa unutar nje. Počevši od Ustava kao najvišeg pravnog akta, biće prikazani zakoni iz nekolicine različitih oblasti – migracione politike i sistema azila, krivičnopravne zaštite žrtava trgovine ljudima i sistema socijalne i zdravstvene zaštite i obrazovanja, u delovima koji su specifično relevantni za oblast uključivanja i ostvarivanja prava migrantske populacije.

Ustav Republike Srbije

Zaštita prava migranata i posebno ranjivih grupa unutar migrantske populacije je garantovana **Ustavom Republike Srbije**²⁶. Najviši opšti pravni akt garantuje stranim državljanima u Republici Srbiji sva prava garantovana Ustavom i zakonom, osim prava koja su garantovana samo državljanima Srbije (čl. 17). Dalje, u skladu sa međunarodnim normama, Ustav propisuje jednakost pred Ustavom i zakonom i zabranu diskriminacije po bilo kom osnovu (čl. 21). Imajući u vidu rizik od trgovine ljudima među populacijom migranata, treba napomenuti da je Ustavom zabranjeno držanje u ropstvu i položaju sličnom ropstvu, svaki oblik trgovine ljudima, kao i prinudni rad, tj. seksualno ili ekonomsko iskorišćavanje osoba u nepovoljnom položaju (čl. 26).

Članom 39 Ustava koji garantuje slobodu kretanja se propisuje da strani državljanin može biti proteran samo na osnovu odluke nadležnog organa, u postupku koji je predviđen posebnim zakonom, i to ukoliko mu je obezbeđeno pravo žalbe i samo tamo gde mu ne preti progon ili ozbiljno kršenje prava zajemčenih Ustavom Srbije. U skladu sa tim, strani državljanin koji osnovano strahuje od progona zbog pripadnosti nekoj društvenoj grupi ili zbog svojih uverenja, ima pravo na utočište, a postupak za njegovo sticanje se takođe posebno uređuje zakonom (čl. 57).

²⁶ Ustav Republike Srbije, "Sl. glasnik RS", br. 98/2006.

Zakon o azilu

Osnovni propis kojim je otpočelo regulisanje sistema azila u Srbiji je **Zakon o azilu**²⁷. Ovim dokumentom se regulišu načela i postupak dobijanja azilne zaštite, obim, sadržina i vrsta prava i obaveze lica koja traže azil i lica kojima je odobren azil.

Neka od **načela** azilnog sistema su definisana u prvim članovima Zakona i ona su tu da osiguraju poštovanja prava i zaštitu dostojanstva ličnosti, a u skladu sa međunarodnim standardima. To su pre svega načelo zabrane proterivanja ili vraćanja regulisano članom 6, koji kaže da nijedno lice ne sme biti proterano ili vraćeno protiv njegove volje na teritoriju gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih stavova. Od ovog načela su izuzeta lica za koja se osnovano može smatrati da ugrožavaju bezbednost zemlje ili koja su osuđena za teško krivično delo, osim u slučaju da će povratkom doći u rizik da budu podvrgnuta mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju. Zakon takođe propisuje načelo nediskriminacije u postupku odobravanja azila po bilo kom osnovu (čl. 7), načelo održavanja jedinstva porodice i spajanja porodice za lica kojima je odobren azil (čl. 9), načelo rodne ravnopravnosti koje kaže da osoba koja sasluša, prevodi, tumači ili pretresa lice koje traže azil treba da bude istog pola (čl. 14). Zakon kao lica sa posebnim potrebama prepoznaje maloletnike, lica potpuno ili delimično lišena poslovne sposobnosti, decu odvojena od roditelja ili staratelja, osobe sa invaliditetom, stare osobe, trudnice, samohrane roditelje sa maloletnom decom i lica koja su bila izložena mučenju, silovanju ili drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili seksualnog nasilja i propisuje da se vodi računa o njihovoj specifičnoj situaciji (čl. 15). Organ starateljstva ima obavezu da odredi staratelja maloletniku bez pratnje pre podnošenja zahteva za azil, a postavljeni staratelj mora da prisustvuje saslušanju, kako je propisano članom 16 Zakona.

Kao **izbeglice** Zakon u članu 2 prepoznaje ona lica koja zbog opravdanog straha od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj posebnoj društvenoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, nisu u mogućnosti ili zbog straha ne žele da se stave pod zaštitu države porekla, kao i lica bez državljanstva koja se nalaze izvan države prethodnog stalnog boravka i koja ne mogu ili zbog tog straha ne žele da se vrate u tu državu.

²⁷ Zakon o azilu, "Sl. glasnik RS", br. 109/2007.

Istim članom Zakon propisuje da **subsidijarnu zaštitu** dobijaju lica koja bi u slučaju povratka u državu porekla bila izložena mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem postupanju, ili bi njihov život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi nasiljem opštih razmera koje je izazvano spoljnom agresijom ili unutrašnjim sukobima ili masovnim kršenjem ljudskih prava.

Nadležni organi u azilnom sistemu su Kancelarija, Komisija i Centar za azil. Kancelarija za azil kao nadležna organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova vodi i donosi odluke u prvom stepenu povodom zahteva za azil (čl. 19). Po žalbama u drugom stepenu odlučuje Komisija za azil, čijeg Predsednika i članove imenuje Republička Vlada na period od četiri godine (čl. 20).

U četvrtom delu Zakona (čl. 22–35) je objašnjen **postupak azila**, koji počinje izražavanjem namere pred ovlašćenim policijskim službenikom, nakon čega se lice evidentira i treba da se javi u roku od 72 sata u Kancelariju, odnosno Centar za azil. Evidentiranje obuhvata izdavanja potvrde koja sadrži podatke koji se u tom trenutku mogu utvrditi i koja omogućava boravak do 72 sata. Naredni korak je registracija koja podrazumeva utvrđivanje identiteta, privremeno zadržavanje dokumenata i izdavanje posebne lične karte za lica koja traže azil. Podnošenje zahteva za azil službeniku Kancelarije za azil se smatra pokretanjem postupka za davanje azila. Pre toga, stranac će se poučiti o pravima, posebno onima koja se odnose na besplatni prevod, pravnu pomoć, pristup UNHCR-a. Službenik Kancelarije zatim u najkraćem roku treba da izvrši saslušanje, tj. utvrđivanje svih činjenica od značaja za odlučivanje o zahtevu za azil. Sprovođenje postupka rezultuje odlukom kojom se usvaja zahtev za azil i priznaje pravo na utočište, odnosno dodeljuje se subsidijarna zaštita ili se zahtev odbija. Odbijanje podrazumeva da je utvrđeno da je zahtev za azil neosnovan (da lice ne ispunjava uslove za azil) ili da postoje zakonom propisani razlozi za uskraćivanje prava. Postoji i mogućnost odbacivanja zahteva bez ispitivanja ispunjenosti uslova, između ostalog i u situaciji kada je priznat azil u drugoj državi ili kada lice ima državljanstvo treće države.

Azil kao pravo na boravak i zaštitu može biti odobren u vidu **izbegličke zaštite (utočišta)**, **subsidijarne zaštite** i **privremene zaštite** i Zakon reguliše prava i obaveze za svaku od njih (čl. 36–50). Privremena zaštita je izuzetna mera koja se primenjuje kada zbog masovnog dolaska stranih državljana ne postoji mogućnost da se sprovede individualna procedura za azil. U pitanju su okolnosti nasilja opštih razmera, spoljne agresije, unutrašnjih sukoba, masovnog kršenja ljudskih prava. Lica kojima je odobrena privremena zaštita imaju pravo na zdravstvenu zaštitu, besplatno osnovno i srednje obrazovanje i smeštaj u skladu sa posebnim propisom, pravnu pomoć pod uslovima propisanim za lica koja traže azil.

Prava lica koja traže azil tokom trajanja postupka obuhvataju pravo na smeštaj u Centru za azil, gde se pored smeštaja obezbeđuju i hrana, odeća, novčana pomoć. Osnovno i srednje obrazovanje je takođe besplatno, a lica imaju pravo i na socijalnu pomoć.

Utočište je vid zaštite koji obezbeđuje izbeglicama jednaka prava kao ona koja imaju državljani Srbije u pogledu slobodnog pristupa sudovima, pravnoj pomoći, zaštiti intelektualne svojine, dok su u pogledu prava na rad, stalno nastanjenje, imovinu, prava izjednačena sa pravima stalno nastanjenih stranaca. Lica kojima je odobrena izbeglička ili subsidijarna zaštita imaju pravo na smeštaj do godinu dana nakon što im je priznat status, što podrazumeva stambeni prostor ili novčana sredstva za iznajmljivanje. Na kraju, propisano je da će Republika obezbediti uslove za uključivanje izbeglica u društveni, kulturni i privredni život, tj. njihovu integraciju.

Zakon o strancima

Zakon o strancima²⁸ reguliše pravo stranaca na ulazak, kretanje i boravak u Republici Srbiji i delovanje organa državne uprave. Član 10 kao nezakonit ulazak definiše ulazak u zemlju van mesta ili vremena određenog za prelazak granice; ulazak izbegavanjem granične kontrole; ulazak upotrebom tuđe, nevažeće, odnosno lažne isprave; davanjem neistinitih podataka policiji, kao i ulazak za vreme trajanja zaštitne mere udaljenja sa teritorije zemlje, mere bezbednosti proterivanja iz zemlje ili mere otkaza boravka.

U kontekstu povezanosti fenomena iregularnih migracija i trgovine ljudima, važno je napomenuti da Zakon o strancima propisuje da se licu koje nema državljanstvo Republike Srbije, a koje je žrtva trgovine ljudima odobrava privremeni boravak u zemlji, ako je to u interesu vođenja krivičnog postupka (čl. 28). U zavisnosti od potrebe učešća u krivičnom postupku se odobrava privremeni boravak u zemlji, koji inače traje godinu dana (čl. 29). Kada su u pitanju maloletna lica, Zakon propisuje smeštaj u Prihvatište zajedno sa roditeljem, odnosno zakonskim zastupnikom, osim ako nadležni organ starateljstva proceni da je za njega povoljniji drugi smeštaj. Takođe, dok se ne obezbedi adekvatan prijem, maloletno lice ne sme da se vrati u zemlju porekla ili u treću zemlju (čl. 52). U svetlu teme istraživanja, a to su ranjive grupe unutar migrantske populacije, treba spomenuti da Zakon kao lica

²⁸ Zakon o strancima, "Sl. glasnik RS", br. 97/2008.

sa posebnim potrebama prepoznaje lica koja su bila izložena mučenju, silovanju ili drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili seksualnog nasilja, kao i maloletnike, lica lišena poslovne sposobnosti, decu odvojenu od roditelja ili staratelja, osobe sa invaliditetom, trudnice, samohrane roditelje sa maloletnom decom. Prema njima je propisano posebno postupanje, tj. dužnost je nadležnog organa da postupi u skladu sa propisima kojima je uređen položaj lica sa posebnim potrebama i međunarodnim ugovorima (čl. 58).

Zakon o upravljanju migracijama

Zakon o upravljanju migracijama²⁹ definiše osnovne pojmove spoljnjih i unutrašnjih migracija kao dobrovoljno ili prinudno napuštanje države porekla ili boravka, radi privremenog boravka ili stalnog nastanjenja u Srbiji i dobrovoljno ili prinudno napuštanje Srbije radi privremenog boravka ili stalnog nastanjenja u drugoj državi (spoljna migracija), odnosno promena prebivališta ili mesta boravka unutar Srbije ukoliko je do promene došlo prinudnim putem (u slučaju unutrašnje migracije). Slično Zakonu o azilu, i ovaj pravni akt definiše osnovna načela upravljanja migracijama, poput načela zaštite prava, uz uvažavanje njihovih potreba i interesa (čl. 7), poštovanja potvrđenih međunarodnih ugovora i pravila međunarodnog prava u oblasti migracija (čl. 8) i načelo poštovanja jedinstva porodice (čl. 3). Organ nadležan za poslove upravljanja migracijama je *Komesarijat za izbeglice i migracije* koji predlaže ciljeve i prioritete migracione politike. Na operativnom nivou, ovo telo predlaže mere koje se odnose na zakonite i nezakonite migracije; zatim utvrđuje i preduzima mere za integraciju tražilaca azila kojima je priznato pravo na utočište (posebno važno u kontekstu programa integracije), predlaže programe za podršku dobrovoljnog povratka stranaca koji ilegalno borave na teritoriji Srbije u zemlju njihovog porekla, itd. (čl. 10). U svetlu teme projekta u okviru koga se ovo istraživanje odvija, a to je odgovor na migracije i posebno ranjive grupe unutar migrantske populacije na nivou lokalnih zajednica, važno je napomenuti da Zakon propisuje osnivanje Saveta za migracije (čl. 12). Ovo telo, čija bi lokalna samouprava trebalo da bude osnivač i u čijoj bi nadležnosti trebalo da se nalazi, treba da bude spona između Komesarijata i lokalnog nivoa, tj. da na nivou lokalne zajednice vrši praćenje i izveštavanje Komesarijata o migracijama na teritoriji konkretne opštine i predlaganje mera za bolje upravljanje migracijama. U sastav Saveta ulaze predstavnici izvršne vlasti (predsednik opštine ili član veća), centra za socijalni rad, policijske uprave, službe za zapošljavanje, poverenik i

²⁹ Zakon o upravljanju migracijama, "Sl. glasnik RS", br. 107/2012.

predstavnik opštinske, odnosno gradske uprave. Dalje, kako bi se lokalni odgovor dodatno pojačao, predviđeno je da se iz republičkog budžeta finansiraju programi koje utvrde lokalne samouprave, a koji se odnose na dostizanje strateških ciljeva u oblasti upravljanja migracijama na nacionalnom nivou (čl. 17).

U skladu sa prethodno donetim Zakonom o azilu, Zakon o upravljanju migracijama potvrđuje pravo dobijanja stambenog prostora za privremeni smještaj ukoliko je licu priznato pravo na utočište ili dodeljena subsidijarna zaštita, najduže na period od godinu dana. Takođe, treba napomenuti da su starost, invalidnost i bolest prepoznati kao posebna psihofizička stanja i licima koja su u tim stanjima, kao i maloletnim licima bez roditeljskog staranja, se obezbeđuje poseban adekvatan smještaj kod nekog od pružaoca usluge smještaja ili u drugoj porodici (čl. 15). Dalje, obaveza je naše države da obezbedi uslove za uključivanje izbeglica u društveni život u okviru svojih mogućnosti, tj. Vlada je odgovorna za usvajanje konkretnih mera intergracije, na predlog Komesarijata (čl. 16).

Sistem prikupljanja i obrade podataka o migracijama bi trebalo da bude objedinjen i koordiniran na nacionalnom nivou i to na način da obuhvati podatke svih relevantnih organa državne uprave, a osmišljen i predložen od strane Komesarijata (čl. 18).

Krivični zakonik

Imajući u vidu izloženost riziku od trgovine ljudima među populacijom (iregularnih) migranata, treba spomenuti određene odredbe nacionalnog zakonodavstva kojim je trgovina ljudima inkriminisana od 2003. godine. Razvoj krivičnog zakonodavstva u skladu sa međunarodnim propisima je rezultovao pooštavanjem kaznene politike, razdvajanjem i posebnim kažnjavanjem trgovine i nedozvoljenog prelaska granice i krijumčarenja ljudi, kao i uvođenje novih oblika dela trgovine³⁰. Važeći **Krivični zakonik**³¹ kao radnju izvršenja dela trgovine ljudima prepoznaje vrbovanje, prevoz, prebacivanje, predaju, prodaju, kupovinu, posredovanje u prodaji, sakrivanje ili držanje drugog lica, a u cilju eksploatacije rada, prinudnog rada, vršenja krivičnih dela, prostitucije ili druge vrste seksualne eksploatacije, prosjačenja, upotrebe u pornografske svrhe, uspostavljanja ropkog ili njemu sličnog odnosa, radi oduzimanja organa ili dela tela ili radi korišćenja u oružanim

³⁰ Zaštita žrtava i prevencija trgovine ljudima u Srbiji. Galonja, A., Jovanović, S., str. 14–17.

³¹ Krivični zakonik, "Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012 i 104/2013.

sukobima (čl. 388). Predviđena kazna je od tri do dvanaest godina, a ako je delo učinjeno prema maloletnom licu minimum kazne je pet godina. Isti član propisuje kaznu zatvora od šest meseci do pet godina kada lice koje zna ili je moglo znati da je lice žrtva trgovine ljudima, pa iskoristi njen položaj ili drugome omogućiti iskorišćavanje njenog položaja radi eksploatacije. Takođe, sam čin pristanka lica na eksploataciju ili na uspostavljanje ropskog ili njemu sličnog odnosa ne utiče na postojanje krivičnog dela. Osim trgovine ljudima, Krivični zakonik inkriminiše nedozvoljen prelaz granice i krijumčarenje ljudi članom 350. Pored kazne zatvora za one koji pređu ili pokušaju da pređu granicu Srbije naoružani ili upotrebom nasilja, predviđena je i kazna od šest meseci do pet godina za lice koje u nameri da sebi ili drugom pribavi korist, omogućava drugom nedozvoljeni prelaz granice ili nedozvoljeni boravak ili tranzit kroz Srbiju. Ukoliko je delo učinjeno od strane grupe ili na način kojim se ugrožava život ili zdravlje lica čiji se nedozvoljeni prelaz granice, boravak ili tranzit omogućava ili je krijumčaren veći broj lica, zaprećena kazna je od jedne do deset godina.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti

Jedno od osnovnih načela **Zakona o zdravstvenoj zaštiti**³², koje je posebno bitno za grupu migranata i posebno ugroženih grupa unutar migrantske populacije je *načelo pravičnosti*, tj. zabrane diskriminacije prilikom pružanja zdravstvene zaštite po osnovu rase, pola, starosti, nacionalne pripadnosti, socijalnog porekla, veroispovesti, političkog ili drugog ubeđenja, imovnog stanja, kulture, jezika, vrste bolesti, psihičkog ili telesnog invaliditeta (čl. 20). Takođe, kao jedan od opštih interesa u zdravstvenoj zaštiti je prepoznato pružanje hitne medicinske pomoći licima nepoznatog prebivališta i drugim licima koja pravo na hitnu medicinsku pomoć ne ostvaruju na drugačiji način u skladu sa zakonom (čl. 18).

U posebnom delu koji se tiče zdravstvene zaštite stranaca (deo XIII), Zakon propisuje da tražioci azila – lica koja su u Srbiji ostvarila pravo na izbegličku ili subdijarnu zaštitu, strani državljani, lica bez državljanstva, koja su stalno nastanjena ili privremeno borave ili koji prolaze preko teritorije imaju pravo na zdravstvenu zaštitu za koju se sredstva obezbeđuju u budžetu (čl. 238), kao i da se ta zaštita pruža na način pod kojim se pruža zaštita građanima Srbije (čl. 239). Dalje, od velike je važnosti član 241. koji propisuje da među strane državljane kojima troškove lečenja pokriva Republika Srbija, spadaju i stranci kojima je odobren azil, ukoliko

³² Zakon o zdravstvenoj zaštiti, "Sl. glasnik RS", br. 107/2005, 72/2009 – dr. zakon, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012 i 45/2013 – dr. zakon

su materijalno neobezbeđeni, kao i strani državljani žrtve trgovine ljudima. Zakon propisuje novčane kazne za zdravstvene ustanove ako strancu ne ukažu zdravstvenu zaštitu ili ako mu ne pruže hitnu medicinsku pomoć (čl. 256).

U svetlu aktivnosti udruženja građana koje rade na direktnoj asistenciji migrantima bitno je napomenuti da Zakon propisuje da u mere društvene brige za zdravlje spadaju i saradnja zdravstvenih ustanova sa humanitarnim i stručnim udruženjima (čl. 13).

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja

Određene odredbe **Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja**³³ su važne za obezbeđivanje nesmetanog pristupa obrazovanju migranata, potencijalnih tražilaca azila i posebno ugroženih grupa među populacijom migranata. Tako je jedan od opštih principa jednako pravo i dostupnost obrazovanja i vaspitanja bez diskriminacije i izdvajanja po bilo kom osnovu (socijalna, kulturna, religijska ili etnička pripadnost, mesto prebivališta, itd) (čl. 3).

Dalje, član 6 propisuje da svako lice ima pravo na obrazovanje i vaspitanje, uključujući i strane državljane i lica bez državljanstva, koji imaju pravo na obrazovanje i vaspitanje pod istim uslovima i na način propisan za državljane Republike Srbije. Vaspitanje i obrazovanje dece u godini pred polazak u školu, osnovno obrazovanje i vaspitanje učenika i odraslih, kao i srednje obrazovanje redovnih i vanrednih učenika se ostvaruju besplatno u ustanovi čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili lokalna samouprava (čl. 91). Upis stranih državljana i lica bez državljanstva je posebno regulisan članom 100 – upis u školu i pravo na obrazovanje se odvija pod istim uslovima i na način propisan zakonom za državljane Srbije. Ovo takođe znači da, ukoliko lica ne poznaju jezik ili relevantne programske sadržaje, škola organizuje učenje jezika, odnosno pripremnu i dodatnu nastavu.

Zakon o socijalnoj zaštiti

Sistem socijalne zaštite prepoznaje strane državljane i lica bez državljanstva kao korisnike sistema socijalne zaštite članom 6 **Zakona o socijalnoj zaštiti**³⁴. Kon-

³³ Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, "Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 52/2011 i 55/2013.

³⁴ Zakon o socijalnoj zaštiti, "Sl. glasnik RS", br.24/2011.

kretnije, član 41 prepoznaje kao korisnike decu strane državljanke odnosno lica bez državljanstva ukoliko su bez pratnje, kao i punoletna lica strane državljanke i lica bez državljanstva koja su u potrebi za socijalnom zaštitom. Istim članom su po prvi put u našem sistemu zaštite prepoznate žrtve trgovine ljudima (bilo da su u pitanju maloletna ili punoletna lica), što je posebno važno imajući u vidu izloženost rizicima trgovine ljudima među populacijom iregularnih migranata. Osim ovih odredbi koje su specifično važne za temu projekta i istraživanja, važno je napomenuti da je čitav sistem socijalne zaštite koji prolazi kroz reformu tokom poslednje decenije, utemeljen na principima individualnog pristupa i odgovora na potrebe korisnika u njihovom neposrednom okruženju, što je takođe od važnosti za regulisanje statusa i zaštite populacije migranata. Tako se ustanove socijalne zaštite moraju voditi načelom blagovremenosti, tj. pravovremenog uočavanja potreba i sprečavanja stanja koja ugrožavaju bezbednost, zatim celovitosti (povezanosti i usklađenosti), dostupnosti i individualizovanog pristupa (čl. 29, 30, 33). Korisnicima sistema socijalne zaštite, uključujući i strane državljanke, garantovan je niz prava – pravo na informacije od značaja za utvrđivanje njegovih socijalnih potreba, kao i o tome kako te potrebe mogu biti zadovoljene; zatim pravo na učešće u proceni svog stanja i u donošenju odluka koje se odnose na izbor i prihvatanje usluge; pravo na poverljivost podataka i privatnost prilikom pružanja usluge, kao i pravo na pritužbu (čl. 34–39).

Zakon o socijalnoj zaštiti je dodatno važan jer predviđa finansiranje iz republičkog budžeta usluge smeštaja za žrtve trgovine (čl. 206), dok je finansiranje usluga i programa intervencije za azilante i lica kojima je priznato pravo na utočište predmet odredbi ranije pominjanog Zakona o azilu.

Strateški okvir i podzakonska akta

Prikazane zakonske norme su dalje operacionalizovane kroz strateška dokumenta i podzakonsku regulativu. U delu koji sledi biće dat prikaz onih dokumenata kojima je na nacionalnom nivou dalje preciziran sistem upravljanja migratornim kretanjima, sistem prijema i uslova smeštaja tražilaca azila. Takođe, imajući u vidu povezanost migratornih kretanja i trgovine ljudima, kao i izloženosti delova migrantske populacije rizicima trgovine, spomenut je strateški okvir odgovora na trgovinu ljudima u Srbiji.

Strategija upravljanja migracijama³⁵ se odnosi na spoljna i unutrašnja migraciona kretanja i teži da uspostavi i jača koordinaciju među institucijama u sistemu upravljanja migracijama, kako onima koji deluju na nivou kreiranja politika, tako i onih koje su zadužene za operativni nivo sprovođenja. Definišući kao opšti cilj sveobuhvatno upravljanje migracijama na način koji će olakšati ostvarivanje sektorskih ciljeva i prioriteta države u oblasti migracija, strategija dalje razvija tri posebna strateška cilja:

- 1. uspostavljanje i primena mehanizama za sveobuhvatno i konzistentno praćenje migracionih tokova;
- 2. upotunjavanje strateškog, pravnog i institucionalnog okvira za jedinstveno upravljanje migracijama;
- 3. zaštita prava migranata, stvaranje uslova za integraciju i socijalnu inkluziju, uz podizanje svesti o značaju migracija. S obzirom na poseban fokus projekta na odgovor lokalnih zajednica na fenomen migracija, treba spomenuti i specifične ciljeve i neke od predviđenih mera u okviru ovog strateškog cilja. To su:
 - 3.a. upoznavanje javnosti sa problemima migranata (mere: uključivanje civilnog sektora u upravljanje migracijama; redovno obaveštavanje javnosti o temama značajnim za migracije, organizovanje razmene iskustava zainteresovanih strana; uključivanje naučne javnosti u problematiku migranata);
 - 3.b. senzibilizacija organa državne uprave i lokalne samouprave nadležnih za ostvarivanje prava migranata (mere: obezbediti humano postupanje i jasne procedure u postupanju sa neregularnim migrantima i unaprediti kapacitete za njihov prihvata; obezbediti uslove za socijalnu rehabilitaciju i reintegraciju žrtava trgovine ljudima; pratiti implementaciju Zakona o azilu i otkloniti eventualne nedostatak radi obezbeđivanja prava azilanata, posebno prava na integraciju; stvoriti uslove za integraciju stranaca u društvo; obezbediti efikasnu zaštitu prava i interesa građana Srbije u svim fazama migracionog ciklusa, kao i stranih migranata koji borave u Srbiji).

Pored definisanja elemenata politike upravljanja migracijama – vizna politika, integrisano upravljanje granicom, regulisan boravak stranaca, integracija migra-

³⁵ Strategija upravljanja migracijama, "Službeni glasnik RS", br. 59/2009.

nata u društvo, politika zapošljavanja, Strategijom se uspostavlja institucionalni okvir za njenu implementaciju. Tako se formira **Koordinaciono telo** za praćenje i upravljanje migracijama sastavljeno od ministara koji su u okviru svojih posebnih nadležnosti odgovorni za pojedine aspekte migratornih kretanja. Stručne, operativne i administrativno-tehničke poslove za Koordinaciono telo obavlja Komesarijat za izbeglice. Kao upravljački organ, Koordinaciono telo usmerava rad ministarstava i posebnih organizacija i podnosi Vladi izveštaj o radu svakih 90 dana. Sa druge strane, nadležna ministarstva je trebalo da u roku od tri meseca od donošenja Strategije izrade akcione planove na osnovu kojih će se sačiniti zajednički dvogodišnji akcioni plan, za čiju izradu je zadužen Komesarijat za izbeglice.

Strategija suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji za period 2009–2014. godine³⁶. Proširivanje Evropske unije i proces pridruživanja Srbije je doneo potrebu dodatnog regulisanja i uvođenja standarda suzbijanja ilegalnih migracija sa i preko teritorije Srbije. Tako su kao prva dva prioriteta Strategije suprotstavljanja ilegalnim migracijama izdvojeni ispunjavanje kriterijuma za liberalizaciju viznog režima i ubrzanje procesa stabilizacije i pridruživanja EU. Ovim dokumentom se utvrđuje državna politika za uspostavljanje efikasnog sistema suprotstavljanja ilegalnim migracijama, određuju okviri za izradu planova sprovođenja, definišu uloge i odgovornost različitih institucija kroz pet opštih ciljeva:

1. Razvijanje kapaciteta i kompetencija subjekata koji stvaraju i razvijaju Strategiju;
2. Razvijanje saradnje sa partnerima i ostalim zainteresovanim subjektima Strategije;
3. Razvijanje metodologije suprotstavljanja ilegalnim migracijama (proaktivne i reaktivne mere);
4. Razvijanje sistema mera prema različitim kategorijama ilegalnih migranata, koji uključuje posebne ciljeve razvijanja sistema mera prema: političkim migrantima – azilantima; maloletnim ilegalnim migrantima; ženama ilegalnim migrantima; porodicama ilegalnim migrantima; ilegalnim migrantima – žrtvama trgovine ljudima; potencijalnim ilegalnim migrantima; ilegalnim migrantima – izvršiocima krivičnih dela i prekršaja; ilegalnim migrantima – državljanima Srbije;

³⁶ Strategija suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji za period 2009–2014 godine „Službeni glasnik RS“, broj 25/09

5. Uspostavljanje nacionalnog koncepta suprotstavljanja ilegalnim migracijama u domenu pojačanih uzroka i različitih vrsta i oblika ispoljavanja

Što se tiče načina implementacije, predviđeno je formiranje *Saveta za suprotstavljanje ilegalnim migracijama* kao interresornog, zajedničkog tela sastavljenog od stručnjaka iz različitih resora. Savet bi trebalo da koordinira, pomaže i vrši nadzor nad implementacijom Strategije, izveštava Vladu i predlaže mere za revidiranje.

Za unapređenje sistema upravljanja migracijama i odgovore na potrebe migrant-ske populacije, bitno je spomenuti i **Strategiju razvoja zvanične statistike u Republici Srbiji u periodu od 2009. do 2012. godine**³⁷ u okviru koje je definisana obaveza Republičkog zavoda za statistiku u oblasti praćenja migracija. Naime, Zavod bi trebalo da sprovodi redovno godišnje istraživanje o unutrašnjim migracijama, kao i da uspostavi redovno godišnje istraživanje spoljnih migracija počev od 2012. godine, oslanjajući se na rezultate popisa iz 2011. godine i na baze podataka dobijenih od Ministarstva unutrašnjih poslova (u okviru statističke oblasti 4 – Migracije i azili).

Prvi strateški dokument u oblasti borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji je donet 2006. godine. To je bila **Strategija borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji**³⁸ sa **Akcionim planom** (2009–2011)³⁹. Nadovezujući se na dotadašnja institucionalna postignuća (uspostavljanje Nacionalnog mehanizma, Saveta, Koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima i Republičkog tima, zatim kreiranja Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima i otvaranje Skloništa), Strategija dalje operacionalizuje odgovor na trgovinu i zaštitu žrtava. Strateški ciljevi su grupisani u pet oblasti: 1) *institucionalni okvir* koji obuhvata unapređenje Nacionalnog mehanizma, usavršavanje aktera koji dolaze u kontakt u pružaju usluga žrtvama, poboljšanje pravnog okvira i unapređenje statističkog praćenja podataka; 2) *prevencija* koja obuhvata napore ka povećanju nivoa svesti o problemu trgovine i smanjivanje faktora rizika (uključujući poboljšanje socijalnih i ekonomskih uslova potencijalnih žrtava); 3) *pomoć, zaštita i reintegracija žrtava* koja uključuje poboljšanje identifikacije žrtava, sprečavanje sekundarne viktimizacije, dugoročnu zaštitu i reintegraciju što između ostalog podrazumeva nastavak školovanja i profesionalno usavršavanje; 4) *međunarodna saradnja* – sprovođenje instrumenata

³⁷ Strategija razvoja zvanične statistike u Republici Srbiji u periodu od 2009. do 2012. godine „Službeni glasnik RS”, broj 7/2009.

³⁸ Strategija borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji „Službeni glasnik RS”, broj 111/2006.

³⁹ Nacionalni plan akcije za borbu protiv trgovine ljudima za period od 2009. do 2011., „Sl. glasnik RS”, br. 35/2009.

za zajedničko priznavanje dokaza i istragu uz međudržavnu saradnju tužilaštva, policije i sudstva; ubrzanje izručenja počinitelaca i oduzimanje imovinske koristi stečene trgovinom; 5) *praćenje primene mehanizama za borbu protiv trgovine ljudima i evaluacija rezultata*.

Tokom 2012. godine je izrađena nova **Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima i zaštite žrtava i prateći Akcioni plan (2013–2018. godine)**⁴⁰, dokumenti koji pružaju odgovor na neke od promena u trendovima i uočene izazove u dotadašnjem odgovoru na trgovinu, poput nedostatka formalizovanih partnerstava i koordinacije, slabog sistema prikupljanja podataka, nepostojanje stabilnih budžetskih sredstava, neujednačenu obučenosť profesionalaca, nedostatak programa za grupe u riziku, nedovoljno efikasan sistem identifikacije i podrške žrtvama. Strateških ciljeva u predlogu nacрта su slično definisani, sa uvođenjem novog cilja koji se odnosi na zaštitu dece: 1) sistemski ojačano *partnerstvo* na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou; 2) unapređena *prevencija* i smanjen uticaj uzroka trgovine ljudima; 3) unapređen proaktivan sistem *otkrivanja, efikasno procesuiranje i pravna zaštita žrtava* trgovine; 4) unapređen sistem *identifikacije, zaštite, pomoći i podrške žrtvama*; 5) *deca* su zaštićena od trgovine i njenih posledica participativnim programima u njihovom najboljem interesu.

Osim strateškog nivoa, nekoliko pravilnika uređuje različite sfere prijema i uslova života migranata i tražilaca azila, uključujući i ranjive grupe među njima.

Smeštaj i obezbeđivanje životnih uslova tražilaca azila su tako razrađeni **Pravilnikom o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u centru za azil**⁴¹. Član 2 propisuje da je za smeštaj lica neophodno evidentiranje i upućivanje od strane Ministarstva unutrašnjih poslova. Imajući u vidu porast broja tražilaca i potencijalnih tražilaca azila i nedovoljne kapacitete postojećih centara za azil, važno je napomenuti da centri nemaju obavezu primanja novih lica ukoliko su postojeći smeštajni kapaciteti popunjeni. Takođe, u Centar ne mogu biti smeštena lica kojima je potrebna nega drugog lica, redovna dijagnoza ili zdravstvena zaštita određene ustanove koja se ne može pružiti u Centru (čl. 6).

⁴⁰ Predlog nacрта Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima i zaštite žrtava i prateći Akcionog plana za period 2013 – 2018. godine, dostupno na sajtu MUP-a, http://www.mup.gov.rs/cms_lat/sadrzaj.nsf/nacrt-strategije-prevencije-suzbijanja-trgovine-ljudima

⁴¹ Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u centru za azil, "SL. glasnik RS", br. 31/2008.

Socijalna pomoć koju tražioci azila dobijaju u Srbiji je utvrđena **Pravilnikom o socijalnoj pomoći za lica koja traže odnosno kojima je odobren azil**⁴². Pomoć se ostvaruje u vidu mesečne novčane pomoći i pravo na nju ostvaruju lica koja traže ili kojima je odobren azil ukoliko nisu prethodno već smešteni u Centru za azil i ukoliko to lice i članovi porodice nemaju prihode ili su prihodi ispod cenzusa (čl. 3). Pravilnikom je utvrđen cenzus za ostvarivanje prava na mesečnu novčanu pomoć za pojedinca i porodice (za april 2008. census za pojedinca je bio 4825 dinara), tj. da se census usklađuje sa indeksom troškova života na mesečnom nivou (čl. 4). Nadležni centar za socijalni rad (centar u opštini gde boravi lice) rešava o zahtevu za mesečnu novčanu pomoć, a uz zahtev lice treba da priloži i ličnu kartu i dokaze koji mogu imati uticaj na ostvarivanje prava (čl. 8).

Pravilnikom o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil⁴³ se uređuje način obavljanja zdravstvenih pregleda za lica koja čekaju donošenje odluke po zahtevu za azil. Pregledi se obavljaju u domu zdravlja ili po potrebi u drugim zdravstvenim ustanovama, od strane doktora medicine i oni obuhvataju anamnezu, objektivni pregled i druge dijagnostičke preglede (laboratorijski pregled krvi, rtg snimak pluća, a obavezno i druge preglede ukoliko lice dolazi iz tropskih zemalja). Doktor je dužan da obavesti tražioca azila o mogućnostima zaštite i lečenja od zaraznih bolesti u Srbiji, o važnosti i sprovođenju programa obaveznih vakcinacija i da ponudi savetovanje i testiranje na HIV/AIDS i sifilis (čl. 5). Za praćenje zdravstvenog stanja i prijavu eventualnih promena domu zdravlja osnovanom za teritoriju na kojoj se Centar nalazi su zaduženi zaposleni u Centru za azil (čl. 7). Zdravstvena ustanova na utvrđenom obrascu treba da izda potvrdu o obavljenom pregledu i zdravstvenom stanju lica koje traži azil prilikom prijema u Centar (čl. 8).

Centar za azil u Banji Koviljači je osnovan **Odlukom** iz 2008. godine⁴⁴ kao deo Komesarijata za izbeglice. Radom Centra rukovodi državni službenik koji rukovodi Komesarijatom, dok se sredstva za rad obezbeđuju u budžetu.

Tri godine kasnije je formiran Centar za azil u Bogovađi, **Odlukom o osnivanju centra za azil**⁴⁵, kao drugo mesto u zemlji koje treba da obezbedi smeštaj i osnovne životne uslove licima koja traže azil, a do donošenja konačne odluke o njihovom zahtevu.

⁴² Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže odnosno kojima je odobren azil, "Sl. glasnik RS", 44/2008

⁴³ Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil "Službeni glasnik Republike Srbije" br. 93/2008

⁴⁴ Odluka o osnivanju Centra za azil, "Sl. glasnik RS", br. 112/2008.

⁴⁵ Odluka o osnivanju Centra za azil, "Sl. glasnik RS", br. 34/2011

Imajući u vidu usku povezanost fenomena iregularnih migracija i trgovine ljudima, bitno je spomenuti i način regulisanja boravka stranih državljana koji su žrtve trgovine. Naime, **Instrukcijom o uslovima za odobrenje privremenog boravka stranim državljanima žrtvama trgovine ljudima**⁴⁶ iz 2004. godine je omogućeno da se stranim državljanima za koje Služba za koordinaciju pomoći žrtvama trgovine ljudima proceni da im treba pružiti zaštitu, nadležan organ unutrašnjih poslova odobri privremeni boravak iz humanitarnih razloga. Trajanje privremenog boravka je tri meseca, tj. šest meseci ukoliko sarađuje sa organima vlasti u otkrivanju krivičnih dela i izvršilaca i godinu dana ukoliko aktivno učestvuje u sudskom postupku kao svedok ili oštećeni, kao i u slučaju kada to zahtevaju razlozi lične bezbednosti. Čak i ukoliko je žrtva trgovine ušla ili boravi u zemlji na nedozvoljen način, obaveza je nadležnog organa da pre pokretanja postupka utvrdi okolnosti koje umanjuju krivičnu ili prekršajnu odgovornost (primena elemenata sile, pretnje i prinude, odnosno krajnje nužde ili nužne odbrane), čime je učinjen korak ka daljoj dekriminalizaciji žrtava trgovine. Tokom privremenog boravka u Srbiji, žrtva treba da dobije zaštitu i pomoć u oporavku i u donošenju odluke o povratku u zemlju porekla (ili prethodnog prebivališta).

⁴⁶ Instrukciju je doneo Ministar unutrašnjih poslova 5.07.2004. godine

POLOŽAJ MIGRANATA I MIGRANTKINJA U SRBIJI

Razumevanje fenomena migracija

Poglavlje izveštaja koje sledi je posvećeno analizi načina na koji profesionalci/ke – nosioci sistema asistencije migrantima/kinjama i tražiocima azila razumeju fenomen migracija – uzroke migracije i načine organizacije putovanja, kao i rizike povezane sa migrantskim statusom, a s obzirom na to da je njihov stepen informisanosti često presudan faktor koji utiče na kvalitet njihovog odgovara na potrebe migrantske populacije.

Zemlje porekla

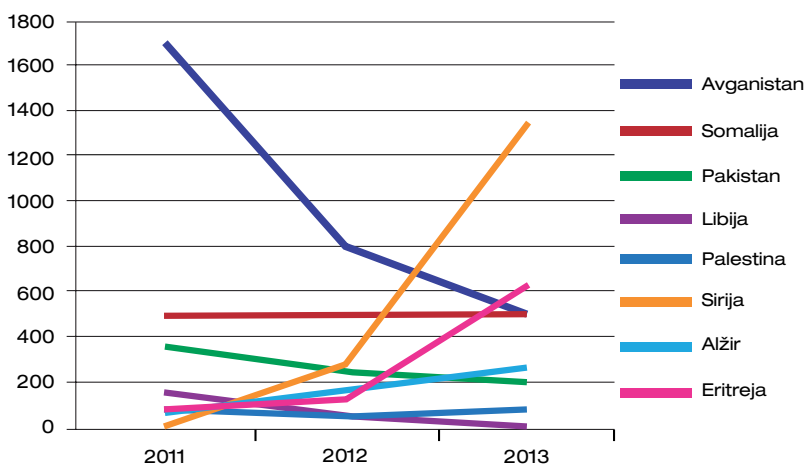
Učesnici fokus-grupnih intervjuja – pripadnici različitih sistema koji u gradovima uključenim u projekat (Sremska Mitrovica, Šid, Subotica, Lajkovac, Loznica) dolaze u kontakt ili imaju nadležnost da rade sa migrantskom populacijom su identifikovali delove Azije, Bliskog Istoka i Afrike kao apsolutno **dominantne regione porekla migranata**. Takođe su primetni trendovi i promene u zemljama porekla – porast broja migranata iz Pakistana i Avganistana i sa Bliskog Istoka usled ratnih sukoba, a smanjivanje broja osoba koje dolaze iz Afrike – Libije, Nigerije, Obale Slonovače. Ovo su u najvećoj meri zapažali pripadnici policije i Okružnog zatvora u Subotici koji sa populacijom iregularnih migranata – potencijalnih tražilaca azila imaju najintenzivniji kontakt.

Zaista, zvanični podaci za poslednje tri godine pokazuju drastičan porast broja osoba koje su izrazile nameru da traže azil u Srbiji poreklom iz Sirije u kojoj od 2011. godine traje građanski rat. Situacija u Siriji se dodatno pogoršala 2013. godine i dovela do jednog od najvećih egzodusa u novijoj istoriji (broj registrovanih sirijskih izbeglica je krajem 2013. godine premašio 2,3 miliona i nastavio je da raste tokom 2014. godine⁴⁷). Nešto je umereniji rast broja onih koji u Srbiju

⁴⁷ UNHCR. Syria Regional Refugee Response <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

dolaze iz Eritreje u kojoj niz godina traje sistemsko kršenje ljudskih prava, uključujući torturu, proizvoljni pritvor, prinudni rad⁴⁸. Broj tražilaca azila poreklom iz Avganistana u Srbiji je u istom periodu opao. Najzastupljenije zemlje porekla 2011. godine⁴⁹ su bile Avganistan (1693), Somalija (492), Pakistan (348), Libija (139), Palestina (94); 2012. godine⁵⁰ Avganistan (804), Somalija (505), Sirija (287), Pakistan (247), Alžir (169); 2013. godine⁵¹ Sirija (1338), Eritreja (624), Somalija (507), Avganistan (492), Ažir (249).

Grafikon 1: Trendovi – broj lica koja su izrazila nameru da traže azil u RS prema državljanstvu⁵²



Kako je Srbija deo rute interkontinentalnih migracija od Afrike i Azije ka Evropi, nacionalna struktura migranata koji traže azil u Srbiji reflektuje poreklo izbegličke populacije u svetu – Avganistanci, Sirijci i Somalijci su 2013. godine činili više od polovine ukupnog broja izbeglica o kojim brine UNHCR.⁵³

⁴⁸ World Report 2013, Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/eritrea?page=1>

⁴⁹ Migracioni profil RS za 2012, str. 44. na: http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/Migracioni_profil_Republike_Srbije_za_2012.pdf

⁵⁰ Migracioni profil RS za 2012, str. 41. na: http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/Migracioni_profil_Republike_Srbije_za_2012.pdf

⁵¹ Prema: <http://www.unhcr.rs/media/asylum-seekers-2013-SRP.pdf>

⁵² Preuzeto sa: Migracioni profil RS za 2012 i sa <http://www.unhcr.rs/media/asylum-seekers-2013-SRP.pdf>

⁵³ UNHCR Global Trends 2013. str. 15. <http://www.unhcr.org/5399a14f9.html>

Uzroci migracija

Kao **osnovne uzroke migracija** ispitanici iz pet gradova bez razlike prepoznaju ratne sukobe. Ekonomski faktori su sledeći bitan uzrok iregularnih migracija – nemogućnost da se obezbedi egzistencija ili potpuno odsustvo ekonomske perspektive. U manjoj meri migracije i traženje utočišta u drugoj državi vezuju sa progonom po rasnoj, verskoj ili nacionalnoj osnovi ili zbog pripadnosti određenoj društvenoj grupi. Spajanje porodica – pridruživanje članovima uže i šire porodice i prijateljima koji su već u Evropskoj uniji i koji imaju rešen azilantski status je, bez obzira na uzroke putovanja, izdvojeno kao ono što često određuje destinaciju putovanja. Obično su u pitanju zemlje Severne Evrope, o kojima postoje svedočenja onih koji su već otišli da pružaju dobre uslove za prihvata i integraciju imigranata.

Za ove koji prolaze kroz našu zemlju, pre svega su dva faktora zbog koji kreću, rat i ekonomski. Skoro dve i po hiljade njih je prošlo kroz Banju i... osnovni razlog je tu bio pre svega ekonomski faktor, a onda kod nekih kombinovano da je bilo podjednako i zbog rata i zbog ekonomije.

Centar za azil Banja Koviljača

Politički razlozi – pošto su tamo ratovi onda je verovatno učestvovao u prethodnoj vlasti, bio je na nekoj strani u prethodnoj vlasti, bio je učesnik borbi, pa sad beže... Krajem devedesetih su puno iz Afrike dolazili – Libijci, Obala Slonovače, Nigerija... Tad su oni dolazili. Sada u manjoj grupi, značajno manjoj. Sada su najdominantni iz Pakistana i Avganistana...

Okružni zatvor Subotica

O uzrocima putovanja sami migranti kažu:

Nisam znao gde sam, niti je moja porodica mogla da me nađe. Tukli su me i ubrizgavali nešto u venu. Mislim da sam od toga i dobio tumor prostate.

H, migrant iz Sirije

Nema više naših poslova, ne rade prodavnice, sve je pusto, nemaš šta da radiš, sve je stalo, nemaš šta da kupiš.

M, migrant iz Sirije

Tata je predložio da proda zemlju, da mi deo i pomogne mi da se spasim i imam bolji život. U stalnom smo bili strahu da će moje aktivnosti biti tumačene kao veoma progresivne u državi gde se silovanja dešavaju na ulici bez da iko odgovara. Tada smo u tajnosti počeli da planiramo moj odlazak. Tata mi je pomogao da kupim lažni pasoš sa mojim imenom i odem u Iran.

O, migrantkinja iz Somalije

Išao sam u školu, tada nije bilo mnogo razlike da li je neko Iranac ili Avganistanac. Međutim, kad sam hteo da počnem da treniram fudbal, tražili su mi neki dokument. Nisam imao ništa. Nikakav dokument koji bi potvrdio da sam ja ja.

S, migrant poreklom iz Avganistana

Iako nije uvek jednostavno uočiti razlike među razlozima za migriranje, pravilno razumevanje profesionalaca iz gradova uključenih u projekat da su u pitanju prinudne migracije – napuštanje zemlje porekla zbog ugroženosti osnovnih prava, uključujući pravo na život i slobodu kretanja je izuzetno važno jer ono određuje kvalitet njihovog odgovora na potrebe iregularnih migranata koji dođu u Srbiju i interakciju sa njima. Činjenica da je po prethodno navedenim zvaničnim podacima 2013. godine više od 50 odsto lica koja su izrazila nameru da traže azil u Srbiji dolazilo iz Sirije, Eritreje, Somalije i Avganistana potvrđuje kao ispravno njihovo viđenje da su u pitanju osobe koje se zaista prevashodno sklanjaju od oružanih sukoba, diskriminacije i deprivacije. Ovo potvrđuju i podaci iz Atininih istraživanja s decom u pokretu⁵⁴, kao i istraživanja Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila APC/CZA, sprovedenog sa samim tražiocima azila smeštenim u centrima u Banji Koviljači i Bogovađi⁵⁵. Tom prilikom je preko 63 odsto njih kao razlog napuštanja svoje zemlje navelo oružane sukobe, 25 odsto je krenulo usled ekonomskih razloga, dok su kombinovani razlozi bili prisutni u 12 odsto slučajeva.

Dalje, ispitanici – profesionalci koji rade direktno sa migrantima ili se bave oblastima relevantnim za adekvatnu zaštitu migrantske populacije (pre svega pripadnici policije, zaposleni u sektoru zdravstva, službenici Centra za azil Banja Koviljača,

⁵⁴ Deca u pokretu – položaj i programi podrške i zaštite dece u pokretu u Republici Srbiji, Galonja, A., Morača, T., Avramović, M., Diegoli T., Atina, Beograd, 2013.

⁵⁵ Tražioci azila u Srbiji i srpski azilanti u Evropi, Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila APC/CZA, Beograd, 2013. godina, str. 10.

centara za socijalni rad) su prepoznali da migranti dolaze iz različitih socijalnih miljea i imali su iskustva i sa studentima, visoko obrazovanima, informatički pismenim i imućnijim osobama.

Organizacija puta

Kada je u pitanju poznavanje načina **organizacije puta**, učesnici fokus-grupnih imaju načelne ideje o tome da su putovanja iregularnih migranata najčešće isplanirana i organizovana, da uključuju mrežu krijumčara i da iregularni migranti za te usluge plaćaju i koriste različite vidove prevoza (avion, brod, kopneni prevoz, idu pešice). Bitno je napomenuti da njihova zapažanja ne dolaze uvek iz profesionalnog kontakta, već iz svakodnevnog života i čestim susretima grupa migranata na javnim mestima (parkovi, vozovi); ovo je posebno izraženo u slučaju profesionalaca iz pograničnih mesta – Subotice i Šida.

Pripadnici policije u znatno većoj meri imaju konkretne informacije o tome da migranti koji kreću na put bez novca provode određene periode vremena u tranzitnim zemljama kako bi zaradili za dalji put. To je pre svega Grčka u kojoj imaju više izgleda da nađu posao kao neprijavljeni radnici tokom letnje sezone i imaju dobar pristup informacionim tehnologijama, ali i Turska i Irak. Dalje, u pitanju je detaljno organizovano putovanje, sa mrežom ljudi koji su zaduženi – plaćeni za određene etape puta, transport i prihvat u pojedinim zemljama. Po njihovim uvidima, trajanje putovanja direktno zavisi i od posedovanja finansijskih sredstava, tj. od količine novca koja može da se izdvoji za organizaciju puta. Kako je u većini slučajeva u pitanju ilegalan prelazak granice, to uključuje i korišćenje lažnih dokumenata, sakrivanje i bacanje ispravnih dokumenata radi prikriivanja identiteta. Iskazivanje namere da se traži azil po nekim ispitanicima ima za prevashodnu svrhu dobijanje lične karte kako bi mogao da se dobije novac iz inostanstva i nastavi putovanje. Takođe, čak iako je u pitanju grupa maloletnih lica, obično postoji neko ko je punoletan i govori engleski, ko obavlja funkciju vođe grupe i organizatora putovanja.

Moramo biti svesni da je organizacija puta uglavnom isplanirana, znači zna se ko obezbeđuje logistiku, ko tranzit, ko celo putovanje, ko prihvata u Hrvatskoj, ko prihvata u Srbiji. Naravno, između njih postoji isto dobra komunikacija preko internet kafea u svakom gradu, na taj način komuniciraju. Prenose iskustva drugih tom koji putuje – kod ovog je dobro, kod ovog nije... Organizacija je bitna, znači novac koji se koristi u toj organizaciji – ukoliko ima novca za to, ide se vrlo brzo, to je činjenica.

Bez pomoći nećije oni ne bi mogli daleko da stignu... Neki od njih su krenuli bez para, pa se usput nekako snalaze, svaka usputna stanica gde stignu, to im je kao odmorište da bi platilo sledeći ilegalni prevoz preko granice...

Centar za azil Banja Koviljača

Rizici kojima su migranti izloženi

Imajući u vidu specifičan fokus projekta u okviru koga se istraživanje odvija, a to su posebno ranjive grupe u migrantskoj populaciji, bitno je napomenuti da su na fokus-grupnim intervjuima istaknute sledeće grupe i **rizici** sa kojima se iregularni migranti po saznanjima profesionalaca suočavaju:

- opasnost od trgovine ljudima kojoj su posebno izložena deca, maloletna lica koja putuju bez pratnje roditelja i/ili staratelja i žene
- opasnost od zanemarivanja dece (čak iako su roditelji prisutni), usled teških uslova putovanja
- različite vrste od zloupotreba, eksploatacije, nasilja, zlostavljanja tokom putovanja koje su olakšane pravnom nevidljivošću – nedostatkom identifikacionih dokumenata i nemogućnošću ostvarivanja prava, nepoznavanjem jezika i kulture zemalja kroz koje prolaze
- zloupotreba od strane raznih kriminalnih grupa, rizici da budu opljačkani i/ ili prevareni od strane krijumčara i onih koji učestvuju u organizaciji puta (npr. da ih ne prebace preko granice, nego ih ostave pred graničnim prelazom)
- zdravstveni rizici na koje dodatno utiču velike klimatske promene i nebezbedni uslovi putovanja
- konflikti unutar same migrantske populacije usled etničkih tenzija ili nesporazuma i svađa tokom putovanja

Postoji saglasnost da su svim rizicima podložnije žene i deca i da su različiti vidovi trgovine ljudima (seksualna eksploatacija, prinudni rad, vršenje krivičnih dela) najzastupljeni rizik. Ovo je prepoznato i u međunarodnom sistemu zaštite

te – polazište UNHCR je da su prinudni migranti koji beže od ratnih sukoba i progona posebno izloženi eksploataciji⁵⁶. Naime, kako je usled sve restriktivnijih imigracionih i azilnih politika, ilegalni prelazak granice često jedino rešenje da se dođe na sigurnu teritoriju, migranti putuju uz pomoć krijumčarskih mreža, a da ne poznaju njihovu povezanost sa trgovinom ljudima. Samim tim oni predstavljaju potencijalne žrtve eksploatacije, sile i prinude koje mogu da nastupe u kasnijim fazama putovanja. O sopstvenoj nemoći, svedoče i sami migranti/kinje:

Krijumčari su bili grubi prema nama, trpali su me u auto gde je već bilo jako puno ljudi. Granična policija nas je isto maltretirala – vikali su, tukli nas, mene najmanje jer mi je uvek bilo loše pa sam čučao. Ostale mnogo.

H, iregularni migrant, Palestinac iz Sirije, o iskustvu u Grčkoj

Hodali smo 7 sati i došli u ovu napuštenu kuću gde mi je rečeno da čekam dok ne odlučim šta ću dalje.

H, iregularni migrant, Palestinac iz Sirije

Visoke planine, mnogo se pešači, nema odmora. Moraš da ideš u grupi, ne smeš da zaostaješ, teraju te ili da tako ideš ili da ostaneš.

S, maloletni tražilac azila poreklom iz Avganistana

Svi krijumčari su i trgovci ljudima. Čuo sam, platiš krijumčaru i on te posle iskorišćava i zlostavlja.

M, tražilac azila iz Sirije

Ako neko nema para, dogovori se sa krijumčarom, odaberu jednu Somalijku koja postaje njegovo vlasništvo da bi taj čovek mogao da nastavi put od Turske, Grčke ili Makedonije.

H, iregularni migrant, Palestinac iz Sirije

⁵⁶ UNHCR, *Combating Human Trafficking: Overview of UNHCR Anti-Trafficking Activities in Europe*, 2005.

Kada Somalijke putuju same, neko iz Somalije im postane brat i putuju zajedno. Krijumčar odredi nekog u grupi i kaže „ovo je tvoja sestra, moraš da vodiš računa o njoj i da paziš da joj se ništa ne desi“.

To se ne plaća, to je zaštita svojih ljudi. Žene ne mogu same da nose torbe, uvek im neko pomogne i malo para mu za to daju.

Žene su slabije, stalno u riziku da budu silovane, maltretirane i ubijene.

Na putu kada idemo u toalet, uvek ide jedan momak iz Somalije. Kada nam neko iz druge zemlje pomaže uvek je iza njih i neko iz Somalije. Kada spavamo, uvek smo između dva momka iz Somalije.

O, migrantkinja iz Somalije

Neke žene ne mogu da biraju kad će da zatrudne, čim se porode, nova trudnoća. Trudnicama i majkama sa decom je najteže. Majke nekad mole i preklinju da ih povedu krijumčari. A oni neće jer je deci teško. Majke nekad propuste dobre konekcije jer ljudi iz grupe neće da idu sa majkom i detetom. To i ne zavisi od krijumčara koliko od ljudi iz grupe, njih žena pita. Neki krijumčari neće da vode trudnice, rizično je, ne mogu da se kreću brzo, uvek neko mora da im pomaže. One obično i više para daju.

O, migrantkinja iz Somalije

Iako su učesnici fokus-grupnih intervjuva naveli realne prepreke i rizike sa kojima se migranti suočavaju tokom putovanja, većina njih ipak nije u dovoljnoj meri upoznata sa konkretnim situacijama u tranzitnim zemljama kroz koje migranti prolaze kao što su Turska, Grčka, Makedonija, Albanija. Samim tim je izostalo prepoznavanje dodatnih rizika kao što su maltretiranje, pa čak i uzimanje novca od strane policije, kao i od strane mafije koja je deo lanca krijumčarenja, zatim nemogućnost podnošenja zahteva za azil ili faktičko onemogućavanje da se zahtevi podnesu usled zahtevnih administrativnih procedura i samim tim izostanak zaštite od strane države kroz koju migriraju⁵⁷; sami migranti koji su u Srbiji takođe svedoče o fizičkim napadima desničarskih grupa u tranzitnim zemljama⁵⁸.

⁵⁷ Tražioci azila u Srbiji i srpski azilanti u Evropi, Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila APC/CZA, Beograd, 2013. godine, str. 15.

⁵⁸ Obrenovac za azilante, Vreme, 27. februar, 2014. dostupno na: <http://www.vreme.rs/cms/view.php?id=1177597&print=yes>

U Grčkoj je bilo najopasnije zbog boje moje kože. Tamo ima mnogo rasista.

S, migrant iz Somalije

Razbojnici su mi tad uzeli 1800 evra koje sam imao sa sobom. Uzeli su mi sve, nisam više ništa imao sa sobom. Čuo sam kako pričaju među sobom: „Prodao sam ti ovog“.

S, maloletni tražilac azila poreklom iz Avganistana

Zanimljivo je da učesnici fokus-grupnih intervjua nisu pomenuli prošlogodišnje proteste građana Obrenovca, Vračevića i Mladenovca protiv smeštanja azilanata u njihovim opštinama i blokadu dostave hrane i vode kao rizik kome je populacija migranata u Srbiji izložena. Uopšte uzev, potencijalna diskriminacija od strane lokalnog stanovništva i institucija, kao i finansijsko korišćenje njihovog zavisnog položaja podizanjem cena smeštaja i osnovnih životnih namirnica i izdavanjem neuslovnih objekata je samo u nekoliko slučajeva pomenuta kao rizik sa kojim se suočavaju iregularni migranti, a koji je moguć ili već postoji i u njihovim zajednicama (Šid, Subotica, Loznica).

Kakav može biti položaj čoveka koji beži iz neke zemlje, nema papire, nema isprave, ne mogu da zarade novac i još ostanu bez novaca, nema gde da spava, nema gde da zaradi nešto da jede, on je ugrožen, nema dokumenta, on je zarobljen faktički i ne može naći izlaz.

Centar za socijalni rad Šid

Dok god postoje migracije, krijumčarenje, postoji i potencijalna opasnost da ljudi postanu žrtve trgovine ljudima.

Policijska uprava Šabac

Prvo što su maloletni, što je dete koje nema roditeljsku zaštitu...od početka zdravstveni problemi, dovoljno što ne poznaje jezik, nema neku mogućnost komunikacije, mislim da je to, svakako, različito u odnosu na čoveka koji ima 40 godina i druge neke sposobnosti, da se snađe... mogu da budu zanemareni, da budu zlostavljani, trgovina na prvom mestu.

Centar za socijalni rad Loznica

Šta je bilo u onom seocetu na granici Makedonije i Srbije kada su im građani počeli izdavati šupe, garaže kao stambeni prostor, kada su prodavnice digle cene namirnica, prehrambrenih proizvoda itd. To može da se u Šidu isto dešava, ne bi me čudilo.

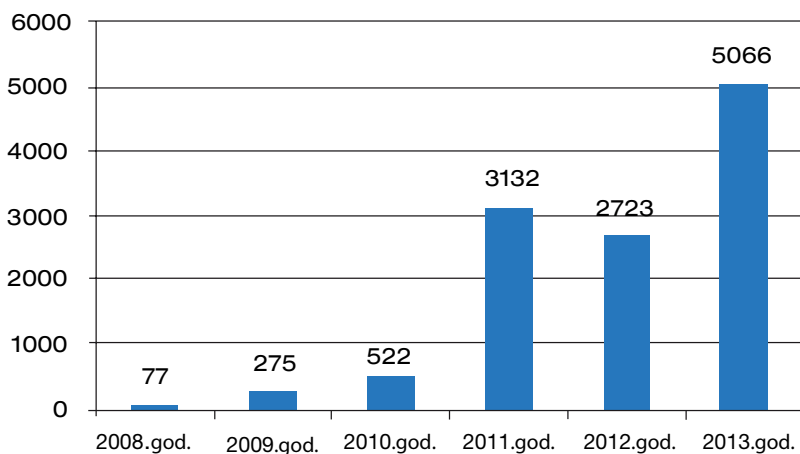
Kancelarija za mlade Šid

Lokalni odgovori na potrebe migranata i tražilaca azila

Ovo poglavlje izveštaja je posvećeno mehanizmima reagovanja na fenomen migracija i programima asistencije osobama koja traže azil u okviru različitih sektora, kao i međusobnoj saradnji i koordinaciji u gradovima uključenim u projekat.

Na samom početku ovog dela izveštaja u kome se analizira uloga i praksa različitih sistema u radu sa migrantskom populacijom i tražiocima azila, bitno je istaći da od uspostavljanja azilnog sistema u Srbiji 2008. godine postoji jasna i gotovo neprekinuta tendencija rasta broja tražilaca azila.

Grafikon 2: Broj lica koja su iskazala nameru da traže azil od 2008. do 2013. godine⁵⁹



⁵⁹ <http://www.unhcr.rs/media/asylum-seekers-2013-SRP.pdf>

Najnoviji podaci govore o još drastičnijem porastu u 2014. godini – samo za prvih šest meseci ove godine registrovano je 4257 tražilaca⁶⁰. Treba imati u vidu da se procenjuje da je broj iregularnih migranata ponekada i višestruko veći u odnosu na prijavljeni broj tražilaca azila (čak šest do sedam puta veći)⁶¹. Tako je na primer 2010. godine evidentirano oko 2500 iregularnih migranata, a 2011. godine čak oko 9500⁶², dakle drastično više u odnosu na one koji su iskazali nameru.

Ovaj obim migratornih kretanja i pokrenutih azilnih postupaka podrazumeva da se značajan broj migranata duže zadržava u Srbiji, pa i iskazuju nameru da u njoj ostanu, a samim tim govori i o potrebi za pojačanim angažmanom profesionalaca iz različitih sistema koji učestvuju u asistenciji migrantskoj populaciji, potencijalnim i registrovanim tražiocima azila.

Strani državljani su prepoznati kao korisnici nacionalnog **sistema socijalne zaštite**. Kao što je navedeno u prvom delu izveštaja, aktuelni Zakon o socijalnoj zaštiti kao korisnike socijalne zaštite prepoznaje punoletne strane državljane koji su u potrebi za socijalnom zaštitom, odnosno decu strane državljane koja se kreću bez pratnje. Shodno tome, centri za socijalni rad su postali nadležni za ove dve grupe stranih državljana, uključujući i njihovo evidentiranje. Postojeći podaci govore o drastičnom porastu broja **deca stranih državljana** bez pratnje (koji su klasifikovani kao posebno osetljiva grupa dece) u prve dve godine vođenja evidencije – 2011. godine centri za socijalni rad su ukupno evidentirali 98 dece bez pratnje, a već tokom sledeće, 2012. godine, njih je bio 288⁶³. Ovo može da govori o porastu broja dece migranata u Srbiji, kao i o većoj uključenosti centara u sistem asistencije, njihovoj intenzivnijoj povezanosti sa policijom kada su pitanju maloletna lica i o efikasnijem sistemu evidentiranja. Sistemu socijalne zaštite pripadaju i dva Centra za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje roditelja, odnosno staratelja, koji su uspostavljeni kao posebne radne jedinice u okviru Zavoda za vaspitanje dece i omladine u Beogradu i Zavoda za vaspitanje omladine u Nišu. Nakon izjašnjavanja iregularnog migranta kao maloletnog lica pred policijom, odredbe Zakona o socijalnoj zaštiti i Zakona o azilu nalažu kontaktiranje mesno nadležnog centra za socijalni rad i postavljanje privremenog staratelja, kao i smeštanje u jednom od

⁶⁰ <http://www.unhcr.rs/dokumenti/statistikite/azil.html>

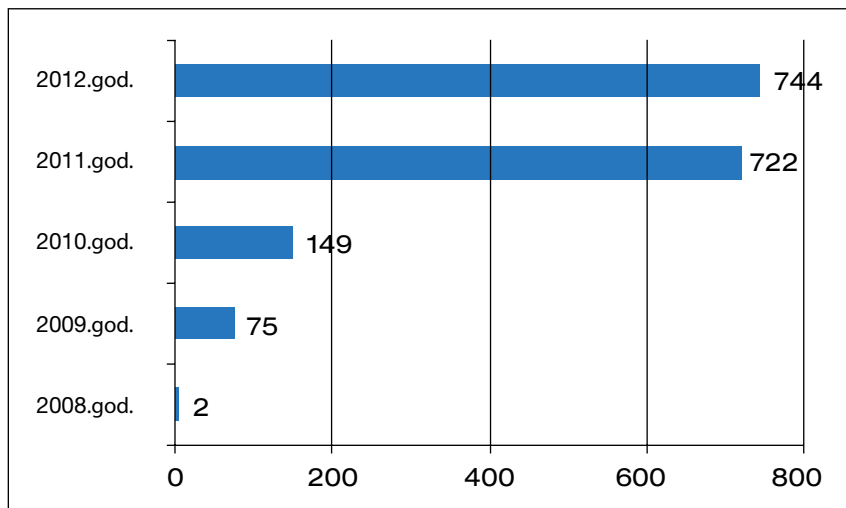
⁶¹ Analiza – tražioci azila u Srbiji i srpki azilanti u Evropi, Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila APC/CZA, Beograd, 2013. godine, str. 8.

⁶² preuzeto iz: Izazovi prisilnih migracija u Srbiji, Grupa 484 i Fondacija za otvoreno društvo, Beograd, 2012. godine, str. 8.

⁶³ Izveštaj centara za 2013. godinu još nije objavljen. Podaci su iz godišnjeg izveštaja za 2012. godinu, str. 36. dostupno na <http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestajoradu2013/IZVESTAJ%20CSR%202012%20FIN1.pdf>

dva Zavoda. Staratelj ima obavezu prisustva saslušanju lica. Tokom 2011. godine u Zavodima je bilo smešteno 72 maloletna lica⁶⁴, a tokom 2012. godine čak 119⁶⁵. Treba imati u vidu da je smeštaj u Beogradu i Nišu predviđen kao smeštaj privremenog tipa. Ukoliko se maloletno lice izjasni da traži azil i ukoliko u centrima za azila ima mesta, bivaju prebačeni tamo. Sa godinama drastično raste broj maloletnih lica tražilaca azila u Srbiji, što ukazuje na potrebu za pojačanim angažmanom službi sistema socijalne zaštite.

Grafikon 3: Broj dece tražilaca azila po godinama⁶⁶



⁶⁴ Izveštaj o radu ustanova za smeštaj dece i mladih u Srbiji za 2011. godinu, str. 11 <http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestavanje/izvestaj%20o%20radu%20ustanova%20za%20decu%20i%20mlade%202011.pdf>

⁶⁵ Sintetizovani izveštaj o radu ustanova za smeštaj dece i mladih u Srbiji za 2012. godinu, str. 10 <http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestajoradu2013/izvestaj%20za%20decu%20i%20mlade%202012%20FIN.pdf>

⁶⁶ podaci preuzeti iz: Publikacija u okviru projekta "Unapređenje sistema azilantske zaštite u Srbiji", Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila APC/CZA, Beograd, 2013. godine, str. 17.

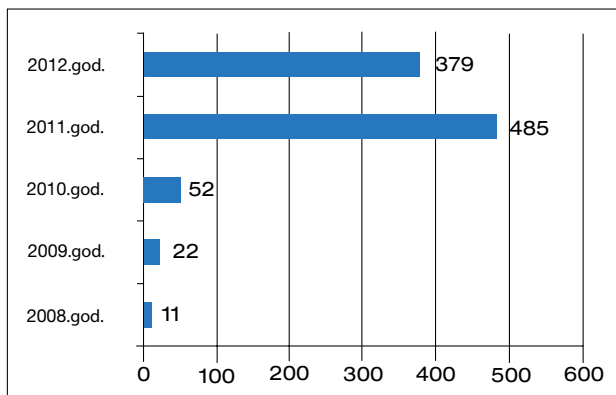
Podaci policije za 2013. godinu govore o još većem broju maloletnih lica koji bi trebalo da budu korisnici sistema socijalne zaštite – naime, tokom te godine je čak 598 maloletnih migranata bez pratnje tražilo azil u Srbiji; pored njih, bilo je još 768 maloletnih tražilaca azila sa pratnjom.⁶⁷

Što se tiče **odraslih stranih državljana** koji su u potrebi za socijalnom zaštitom, jedini donet podzakonski akt u ovoj oblasti se odnosi na lica sa statusom tražioca azila. U pitanju je Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže odnosno kojima je odobren azil koji definiše uslove ostvarivanja mesečne novčane pomoći za pojedince i porodice ukoliko prethodno nisu smešteni u nekom od centara za azil (detaljnije prikazan u prethodnom delu izveštaja). Međutim, iz dostupnih godišnjih izveštaja centara se ne može proveriti učestalost ostvarivanja prava na ovaj vid pomoći u mesno nadležnim centrima (strani državljanima nisu posebno prepoznati u evidenciji, pa se eventualno mogu naći u jednoj od drugih korisničkih kategorija: zanemarene osobe, žrtve nasilja, osobe sa problemima u ponašanju, osobe sa poremećenim porodičnim odnosima, socio materijalno ugroženi), dok se informacije udruženja građana razlikuju⁶⁸. Sistem socijalne zaštite je nadležan i za korake koji slede nakon donošenja odluke o azilnom statusu, tj. za staranje, smeštanje i integraciju lica kojima je odobren azil.

U svetlu posebnog fokusa projekta u okviru koga se odvija ovo istraživanje, a to je asistencija posebno ranjivim grupama među migrantskom populacijom, bitno je napomenuti da osim porasta broja maloletnih tražilaca azila, dolazi i do povećanja broja žena koje traže azil. Kako su žene i deca bez razlike prepoznati kao izloženi **rizicima trgovine ljudima** u većoj meri nego muškarci, neosporna je potreba za pojačanim angažovanjem sistema socijalne zaštite u radu sa ženama među migrantskom populacijom.

⁶⁷ Podaci preuzeti iz: Pravo na utočište 2013, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2014, str. 23.

⁶⁸ Po podacima Beogradskog centra za ljudska prava tokom 2012. i 2013. godine nijedno lice tražilac azila nije bilo korisnik socijalne pomoći: Pravo na utočište 2013, str. 68; Sa druge strane, podaci Centra za zaštitu i pomoć azilantima govore o razvijenoj praksi ostvarivanja novčane pomoći. Publikacija u okviru projekta "Unapređenje sistema azilantske zaštite u Srbiji", Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila APC/CZA, Beograd, 2013. godine, str. 32.

Grafikon 4: Broj žena tražilaca azila po godinama⁶⁹

Centri za socijalni rad već imaju evidentirane kao svoje korisnike **strane državljane žrtve trgovine ljudima**. Međutim, može se reći da je ta pomoć neadekvatna, jer osim primene mere privremenog starateljstva (u slučaju maloletnih lica) i određenih vrsta materijalne pomoći, ne postoji ozbiljniji rad na prevenciji i detekciji, niti su na raspolaganju usluge tokom procesa oporavka i integracije žrtve.

Tabela1: Strani državljani žrtve trgovine – korisnici centara za socijalni rad u odnosu na ostvarena prava i mere porodično pravne zaštite

	Ukupno evidentiranih	Privremeno starateljstvo	Pravo na novčanu socijalnu pomoć	Pravo na jednokratnu novčanu pomoć	Pomoć u naturi	Subvencije
2011 ⁷⁰	8	4	1	2	23	18
2012 ⁷¹	6	<i>72</i>	0	0	0	0

⁶⁹ Publikacija u okviru projekta "Unapređenje sistema azilantske zaštite u Srbiji", Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila APC/CZA, Beograd, 2013. godine, str. 17

⁷⁰ Izveštaj o radu centara za socijalni rad u Srbiji u 2011. godini (Beograd, jul 2012. godine) <http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestavanje/Izvestaj%20o%20radu%20CSR%202011%20-.pdf>

⁷¹ Sintetizovani izveštaj o radu centara za socijalni rad u Srbiji za 2012. godinu <http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestajoradu2013/IZVESTAJ%20CSR%202012%20FIN1.pdf>

⁷² Ukupno je 14 žrtava bilo obuhvaćeno merom privremenog starateljstva tokom 2012. godine, ali nema podataka o državljanstvu.

Centri iz gradova uključenih u istraživanje – Loznica, Šid, Subotica, Lajkovac i Sremska Mitrovica imaju neujednačena iskustva rada sa stranim državljanima iregularnim migrantima i tražiocima azila.

Službenici Centra za socijalni rad u **Loznici** u čijoj blizini se nalazi Centar za azil u Banji Koviljači i Centra za socijalni rad u **Subotici**, na čijoj se teritoriji već više godina nalaze iregularni migranti, poseduju više praktičnog iskustva u radu sa migrantskom populacijom. Oni su u okviru svojih nadležnosti već obavljali niz propisanih mera, poput postavljanja privremenog staratelja maloletnom migrantu ili tražiocu azila bez pratnje, prisustvovanje službenim radnjama koje policija obavlja, postupcima za ostvarivanje prava, ostvarivanje kontakta i sprovođenje u dom zdravlja ukoliko je neophodna hitna zdravstvena asistencija. Službenici iz Subotice imaju iskustvo sa mnogim migrantima koji pokušavaju da ilegalno pređu granicu i pritom se izlažu velikim bezbedonosnim i zdravstvenim rizicima, ili bivaju prevareni i opljačkani od strane mreže krijumčara ili ilegalno borave u iznajmljenom privatnom smeštaju. Međutim, uprkos dinamičnom radu i velikom broju stranih državljana sa kojima dolaze u kontakt, službenici oba Centra smatraju da je uglavnom u pitanju angažman manjeg obima koji je propisan kao minimum obaveze.

Sa druge strane, službenici Centra za socijalni rad u **Sremskoj Mitrovici** su imali manje profesionalnih kontakata sa migrantima i tražiocima azila i izjavili su da nemaju razvijene usluge za migrante u svojim lokalnim zajednicama, ali da bi u okviru svojih nadležnosti mogli da pruže usluge kao što su postavljanje staratelja maloletnim migrantima bez pratnje, urgentno zbrinjavanje ili hitna asistencija žrtvama trgovine ili nasilja. Službenici Centra za socijalni rad iz **Šida**, mesta smeštenog neposredno uz granicu, imaju redovan kontakt sa migrantskom populacijom, ali kako nemaju uslove za smeštaj, u pitanju je kratkotrajniji rad sa njima (npr. prevoz maloletnika do beogradskog prihvatilišta za maloletne strance) i nemaju razvijenije programe asistencije i usluge. Takođe su pre oko pet godina imali kontakt sa talasom migracija iz Albanije, čije putovanje je uglavnom bilo motivisano ekonomskim razlozima.

Dok je u Subotici delimično rešeno pitanje **smeštaja maloletnih migranata** bez pratnje i žena sa decom smeštanjem u Dom Kolevka, službenici centara za socijalni rad u Sremskoj Mitrovici i Šidu su izjavili da zbog nepostojanja prihvatilišta na njihovoj teritoriji nemaju mogućnost smeštaja maloletnih migranata bez pratnje i da se uglavnom obavlja upućivanje u prihvatilišta u Novom Sadu ili Beogradu.

Centri za socijalni rad u pet gradova uključenih u istraživanje za sada nemaju praksu **usluge hraniteljstva** za maloletne migrante, prvenstveno zbog malog broja urgentnih hraniteljskih porodica, ali i izazova kao što su jezičke barijere i nedovoljno senzitivisane hraniteljske porodice po pitanju prihvata dece migranata i tražilaca azila. Takođe, službenici centara su imali i dileme u vezi sa **svojom ulogom u detektovanju potencijalnih žrtava trgovine** među migrantskom populacijom. Tako na primer Centar za socijalni rad u Loznici kao nadležni organ nema utvrđenu praksu o obaveštavanju policije o potencijalnom riziku od trgovine ljudima u slučajevima kada maloletna lica koja su izrazila nameru da traže azil nestanu.

Službenici centara za socijalni rad u svim gradovima smatraju da bi u okviru svojih nadležnosti mogli da migrantima i tražiocima azila pružaju i druge usluge koje propisuje Zakon o socijalnoj zaštiti, kao što su usluge savetovanja, usluga procene i planiranja, međutim u praksi se ove usluge ne obezbeđuju prvenstveno zbog nedostatka ljudskih kapaciteta, jezičkih barijera i nedostatka prevodioca, o čemu će biti više reči u narednom poglavlju izveštaja.

Pripadnici **Uprave granične policije** su najčešće prve osobe sa kojima iregularni migranti i potencijalni tražioci azila u Srbiji dolaze u kontakt. Ako je osoba uhvaćena prilikom ilegalnog prelaska granice van graničnog prelaza, a ne iskaže nameru da traži azil, biva lišena slobode i uz prekršajnu prijavu izvedena pred prekršajnog sudiju⁷³ ili ukoliko to nije odmah moguće, određuje se zadržavanje do 24 sata⁷⁴.

Sa druge strane, ukoliko je u pitanju potencijalni tražilac azila, policijski službenik ima obavezu da dovede lice do inspektora za strance, koji jedini imaju ovlašćenje da evidentiraju nameru da se traži azil, izdaju neophodnu potvrdu i upute lice u neki od centara za azil. Inspektori za strance su pripadnici **Odeljenja za strance** Uprave granične policije, koji su raspoređeni u svakoj policijskoj upravi u zemlji, pri Odseku granične policije za strance, suzbijanje ilegalnih migracija i trgovine ljudima⁷⁵.

Službenici policije koji su prisustvovali fokus-grupnim intervjuima u Loznici, Lajkovcu, Subotici i Sremskoj Mitrovici su istakli da u okviru svojih nadležnosti oni

⁷³ Zakon o zaštiti državne granice, čl. 65. Službeni glasnik RS, br. 97/2008.

⁷⁴ Zakon o prekršajima, čl. 190. Sl. glasnik RS, br. 6/2013.

⁷⁵ Publikacija u okviru projekta "Unapređenje sistema azilantske zaštite u Srbiji", Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila APC/CZA, Beograd, 2013. godine, str. 19, 20.

izdaju potvrde o nameri za azil licima koja su izrazila nameru da traže azil, upućuju ih u nadležne centre za prihvat azilanata, gde se dalje odvija azilni postupak, ali se takođe staraju o obezbeđivanju javnog reda i mira i procesuiraju iregularne migrante zbog nezakonitog boravka na teritoriji Republike Srbije ili zbog ilegalnog prelaska granice.

Odnos policije u Srbiji prema njima migranti ocenjuju kao profesionalan i dobar:

Policajci su bili veoma dobri prema nama, dali su potrebne informacije o centrima za azil i prevozu, pomogli su nam i oko transporta do centara za azil.

A, migrant iz Sirije

Dugo je trajalo dobijanje papira, ali nismo imali problema. Samo su nas pitali "Jeste li vi iz Sirije?". Mi smo rekli da jesmo. Dali su nam papir.

M, migrant iz Sirije

Kad smo otišli u policijsku stanicu, rekli su nam da sednemo i odmorimo se. Mi smo rekli da smo umorni i gladni. Jedan policajac je otišao da nam kupi sendviče i dali su nam papir da napišemo imena i imena porodice i zemlju porekla. Jedna žena je bila bolesna i nju su odmah odveli kod lekara.

Dobro je da imamo gde da spavamo jer ovo nije naša zemlja. Kada smo stigli u Srbiju bili smo srećni jer smo znali da nas policija neće maltretirati i da će nam pomoći.

O, migrantkinja iz Somalije

Službenici subotičke policije imaju ubedljivo najviše iskustva sa iregularnim migrantima koji bivaju uhvaćeni u pokušaju ilegalnog prelaska granice, što potvrđuju zvanični podaci – Prekršajni sud u Subotici izriče najveći broj presuda i shodno tome najveći broj stranaca svoje prekršajne kazne odsluži u Okružnom zatvoru u Subotici⁷⁶.

Kada su u pitanju migranti koji zatraže azil, najveći opseg posla imaju policijske uprave u Valjevu i Šapcu (policijska stanica Loznica), na čijoj teritoriji su smešteni centri za azil sa najvećim brojem tražilaca azila u zemlji. Tako su oni nadležni i za prekršaje i krivična dela do kojih može doći među samim azilantima, kao i tokom

interakcije sa lokalnim stanovništvom, bez obzira na to da li su migranti i tražioci azila žrtve ili izvršioci. Primeri toga su prijava silovanja britanske državljanke u Banji Koviljači 2011. godine ili protesti meštana Bogovađe i Vračevića zbog prisustva azilanata bez regulisanog smeštaja, odnosno protiv rešavanja pitanja smeštaja na njihovoj teritoriji 2013. godini.

Bitno je spomenuti da alternativni izveštaji organizacija civilnog društva pominju i lošu praksu neizdavanja potvrde o izraženoj nameri u Loznici (kao i u policijskoj stanici Obrenovac, koji nije uključen u ovo istraživanje). Usled toga su neki od tražilaca bili prinuđeni da idu u beogradsko sedište Odeljenja za strance po potvrdu pri čemu su izloženi riziku da budu legitimisani, a da pri tome nemaju potrebna identifikaciona dokumenta.⁷⁷ Jedna od dobrih praksi koju vredi istaći, a posebno u svetlu povezanosti procesa iregularnih migracija sa trgovinom ljudima i razbijanja predrasuda u lokalnoj zajednici je praksa policije (PU Sremska Mitrovica) da u okviru ustaljenih aktivnosti u okviru meseca borbe protiv trgovine ljudima, upoznaju decu školskog uzrasta i sa fenomenom iregularnih migracija. Takođe je dobar primer rada policije kada je grupi somalijskih državljanke zbog sumnje da su potencijalne žrtve trgovine, objašnjeno da postoji mogućnost azila za koju one nisu znale, nakon čega su i upućene u centar za azil (takođe PU Sremska Mitrovica).

Osim pripadnika policije i službenika centara za socijalni rad, sektor zdravstva takođe često među prvima ostvaruje kontakt sa iregularnim migrantima i tražiocima azila. Pravo na hitnu medicinsku pomoć, kao i zdravstvenu zaštitu koja se ostvaruje iz budžeta je garantovano Zakonom o zdravstvenoj zaštiti, dok je zdravstveni tretman lica koja čekaju donošenje odluke po zahtevu za azil predmet Pravilnika o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil (oba su prikazana u prethodnom delu ovog izveštaja).

Neka iskustva o saradnji s predstavnicima zdravstvenih institucija prenose i migranti:

Odu ljudi kod upravnika, nekad ih vodi kod lekara, nekad im da lek pa ne moraju kod lekara. Vidim da ljudi više puta probaju, možda će dobiti lekarsku pomoć, možda ne. Doktor ovde dolazi, nekad pregleda ljude i samo ode, ne kaže ti šta ti je. Doktorka ne objašnjava ništa, ljudi to ne vole i to ih odbija. Ne znamo da li ćemo dobiti lekove, ne znamo te lekare, jezik, običaje, kako šta.

O, migrantkinja iz Somalije

⁷⁷ Pravo na utočište 2013, str. 29.

Ovde se ljudi kratko zadržavaju, pa nije ni potrebno da idu kod specijaliste, ili u bolnicu. Možemo da se pregledamo, dolazi lekar dva puta nedeljno u centar, ali evo, nisam dobio lekove za prehladu već 10 dana. Doktorka radi pro forme i ne sluša šta tražioci azila pričaju.

M, migrant iz Sirije

Od učesnika fokus-grupnih intervjuja najveći obim rada ostvaruju Domovi zdravlja Loznica i Lajkovac, odnosno Zdravstvena stanica Banja Koviljača i Ambulanta Bogovađa, preko kojih se obavljaju sistematski pregledi po prijemu i primarna zdravstvena zaštita tražilaca azila smeštenih u ova dva najstarija i najmnogoljudnija centra za azil u zemlji. Jedan od izazova u njihovom radu je faktički neregulisan status mnogih tražioca azila (onih koji su izrazili nameru da traže azil i još uvek nemaju lične karte), koji su usled nedovoljno kapaciteta u centrima boravili na otvorenom ili su pak iznajmljivali smeštaj na periferiji naselja. Dakle, pri njihovim pregledima ne postoji inicijalno posredovanje i učešće Centra za azil. Po rečima doktorke iz lozničkog doma zdravlja, praksa je da se migranti primaju i bez lične karte, a da se traži potvrda o iskazanoj nameri da se traži azil koja je novijeg datuma. S obzirom da Zakon garantuje pravo na hitnu medicinsku pomoć bez obzira na status stranog državljanina, bitno je napomenuti dobru praksu lozničkog Doma zdravlja da vrši prijem i iregularnih migranata koji nisu u azilnom postupku i nemaju čak ni potvrde o iskazanoj nameri, o čemu svedoči i upravnik Centra za azil u Banji Koviljači. Međutim, čak i uz volju da se obavi prijem i lečenje, postoje veliki nedostaci na sistemskom planu, poput nejasnih instrukcija sa nacionalnog nivoa u vezi sa naplaćivanjem tih pregleda, kao i potpuno nerešeno pitanje prevođenja, koji otežavaju ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu i o kojima će nešto više reći biti u narednom poglavlju.

Za adekvatan odgovor na fenomen migracija, zaštitu posebno ranjivih grupa migrantske populacije i integraciju tražilaca azila kojima je dodeljen neki vid zaštite je neophodno učešće profesionalaca iz ostalih sektora – **obrazovanja, organizacija civilnog društva, Nacionalne službe za zapošljavanje**. Sa druge strane, evidentno je da su osim policije i u nešto manjoj meri sektora socijalne zaštite i zdravstva, predstavnici ostalih sektora iz gradova uključenih u projekat imaju gotovo zanemarljivo iskustvo u radu sa migrantskom populacijom. Čak, osim opšte informisanosti i informacija iz prve ruke (iskustava susretanja iregularnih migranata na javnim mestima u svojim gradovima), oni nisu dovoljno upućeni u specifičnosti pozicije iregularnih migranata, azilnog sistema u Srbiji i važnosti svoje uloge u asistenciji, prevenciji i integraciji migranata u zajednicu.

Jedan od istaknutih pozitivnih primera rada na integraciji je uključivanje dva dečaka, tražioca azila iz Bogovađe u izdvojeno odeljenje osnovne škole u Lajkovcu krajem 2012. godine, do čega je došlo uz angažman udruženja građana – Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila APC/CZA. U drugim gradovima nije bilo primera upisivanja migranata u škole, prvenstveno zbog njihovog kratkog zadržavanja na teritoriji konkretnih lokalnih samouprava, nepostojanja procedura i jasnih smernica za efikasan pristup obrazovanju deci tražiocima azila, a verovatno i pasivnije pozicije nadležnih centara za socijalni rad.

Organizacije civilnog društva, iako ne rade direktno sa migrantskom populacijom i nemaju specijalizovane programe za njih, su u prethodnom periodu imali neke aktivnosti humanitarnog tipa, poput sakupljanja i distribucije garderobe ili davanja pomoći u hrani i novcu i upućivanja na policiju (Crveni krst Sremska Mitrovica). Organizacije iz Lajkovca i Loznice, gde se nalaze centri za smeštaj tražilaca azila, ali i Subotice, gde je godinama prisutan veći broj iregularnih migranata, su se informisale i bliže upoznale sa pravima migranata i tražilaca azila i izazovima u neposrednom radu sa njima kroz aktivnosti Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila APC/CZA i tekući Atinin projekat. Zanimljivo je da su ostali učesnici prepoznali organizacije civilnog društva kao potencijalne nosioce i posrednike u dijalogu između građana i institucija u lokalnim sredinama i samih migranata, pa čak i kao ključne nosioce programa asistencije. Ovakvo viđenje verovatno delimično proizilazi iz preopterećenosti drugih sektora, ali je u svakom slučaju i znak razumevanja da su udruženja građana u većoj meri senzibilisana i iskusna u radu sa vulnerabilnim grupama stanovništva. Međutim, svi predstavnici lokalnih organizacija civilnog društva su istakli da ne poseduju tehničke i operativne kapacitete da se intenzivno i dugoročno bave odgovorom na potrebe migrantske populacije i da bi im bili potrebni dodatni programi podrške i izgradnje kapaciteta. Takođe, oni smatraju da bi u eventualnom budućem angažmanu sa ranjivim grupama migranata mogli da se oslone na svoje iskustvo u oblasti borbe protiv trgovine ljudima (uglavnom sprovođenje preventivnih programa u saradnji sa pripadnicima policije).

Službenici Nacionalne službe za zapošljavanje u Loznici i Lajkovcu su istakli da tražiocima azila kojima je odobren neki vid zaštite mogu da obezbede posredovanje pri zapošljavanju kao i našim građanima, kao i savetodavne usluge, dodatno obrazovanje i obuke i stručno usavršavanje. Međutim, usled izuzetno malog broja ljudi kojima je odobrena zaštita u Srbiji za sada nisu imali značajan angažman u ovom domenu. Primer dobre prakse zapošljavanja, pa samim tim i rada na integraciji je da su dva lica kojima je odobrena subsidijarna zaštita upisana na eviden-

ciju lozničke filijale Nacionalne službe za zapošljavanje, da imaju radne knjižice i angažovani su za usluge prevođenja u Centru za azil Banja Koviljača.

O uključivanju na lokalno tržište rada, sami migranti kažu:

Kada migrant dođe u zemlju prvo treba da ga zemlja prihvati i da mu da posao. Kada migrant dobije papire može da radi. Kada radi pomaže društvu a to je razvoj. Jedan migrant može da bude inženjer, programer, lekar, i da pomaže toj zemlji više nego svojoj. On se zalaže i psihički i fizički.

A, migrant iz Sirije

Imajući u vidu očekivanje priliva većeg broja migranata u Srbiju, službenici Nacionalne službe očekuju izazove usled nepoznavanja srpskog jezika (odsustva uređenih intenzivnih programa učenja jezika), što otežava njihov položaj na tržištu rada, kao i lošu ekonomsku situaciju u zemlji i visoku stopu nezaposlenosti.

Za kraj, bitno je osvrnuti se na **saradnju aktera iz različitih sektora**, kao često presudni faktor uspešnosti kako preventivnog rada sa populacijom iregularnih migranata i ranjivih grupa među njima, rešavanja situacija koje zahtevaju hitne intervencije, ali i integraciji migranata i tražilaca azila koji se u Srbiji duže zadržavaju. Važnost saradnje je posebno izražena imajući u vidu gore objašnjene razlike u iskustvu i obimu aktivnosti sa migrantima – koordinacija i saradnja može da pomogne da kompleksnija iskustva sektora policije, zdravstva i sistema socijalne zaštite prenesu i tema migracija i potreba ranjivih grupa unutar migrantske populacije približe ostalim sektorima.

Službenici centara za socijalni rad u Loznici, Subotici i Sremskoj Mitrovici su izjavili da na nivou svojih gradova imaju dobru saradnju sa policijom i da se ona najviše ostvarivala u procedurama u vezi sa maloletnicima bez pratnje. Istaknuta je i saradnja sa lokalnim ogranacima Crvenog krsta i zdravstvenim ustanovama. Međusobna saradnja se ostvaruje prvenstveno rešavanjem pojedinih slučajeva, što često uključuje i reagovanje na urgentne situacije, pružanje direktne asistencije i upućivanja i koordiniranja rada sa drugim nadležnim institucijama. Pored toga, Centar za azil u Banji Koviljači je direktno upućen na loznički centar za socijalni rad koji ima obavezu da obezbedi prisustvo socijalnog radnika za bilo koje službene radnje koje se odnose na njihove maloletne korisnike tražioce azila, uključujući i postavljanje privremenog staratelja. Što se tiče Policijske uprave Valjevo koja je nadležna za područje na kome se nalazi najveći centar za azil u zemlji – Bogovađa,

njeni pripadnici smatraju da je u praksi obaveza staranja o iregularnim migranima, potencijalnim tražiocima azila i dalje prevashodno na policiji i da saradnja sa drugim sektorima (uključujući i Centar za azil i Zdravstveni centar) nije na zadovoljavajućem nivou. Službenici Centra za socijalni rad u Subotici koordiniraju smeštaj žena i dece u Domu Kolvek sa predstavnicima policije i zdravstvenim radnicima, dok se punoletni muškarci nalaze na izdržavanju kazne zatvora zbog ilegalnog prelaska državne granice.

Iako je većina učesnika saradnju institucija na lokalnu u načelu ocenila kao zadovoljavajuću i korektnu, smatra se da se ona većinom zasniva na ličnim poznavanjima, da ne postoji sistemski uređen i stabilan skup jasnih mera i postupaka, već da je umnogome uslovljena ličnim inicijativama službenika i predstavnika organizacija i institucija. Dok ovaj vid saradnje odgovara na potrebe nekih od osnovnih službenih radnji, on ne može biti dovoljan za rešavanje kompleksnijih situacija, kao ni za asistenciju većem broju migranata. Takođe je evidentno da se predstavnici različitih sektora prevashodno oslanjaju na pripadnike policije gotovo u svim segmentima rada sa migrantskom populacijom. Osim toga što policija zbog prirode svog posla najčešće prva dolazi u kontakt sa iregularnim migrantima i tražiocima azila, njeni pripadnici organizuju i koordinaciju ostalih sektora i asistenciju (obaveštavanje centra za socijalni rad ili doma zdravlja, prevoz migranata, obezbeđivanje namirnica...).

Većina učesnika fokus-grupnih intervjua je istakla i potrebu za saradnjom i razmenom iskustava sa kolegama iz drugih gradova koji rade na sličnim poslovima. Zanimljivo je da su učesnici, uprkos nedvosmislenom iskazivanju potrebe da se saradnja produbi, a koordinacija u nekoj meri formalizuje, takođe konstatovali da vrlo retke inicijative u tom smeru i da se čak retko i održavaju zajednički sastanci. Jedan od primera dobre prakse je da pripadnici policije kao sektora koji ima najviše institucionalnih obuka u sferi migracija, svoja znanja i informacije dele sa ostalim sektorima, poput sistema socijalne zaštite (primer Sremske Mitrovice). Takođe, moguće je korišćenje već ustaljenih kanala saradnje u zaštiti žrtava trgovine ljudima i žrtava nasilja i prilikom asistencije posebno ugroženim grupama u migrantskoj populaciji (Subotica).

Generalno, mislim da Centar malo pruža usluge i zaštitu, donekle i zbog prevodioca koji nam nije baš tako dostupan... Sem onako formalno, postavljanje privremenog staratelja...

Ja sam lično takve smeštala koji su bili skoro promrzli, policija ih je sa teretnog voza skidala u zimskom periodu bez grejanja. Po proceni vidimo da su mladi znači da nemaju više od 13, 14, 15 godina, ali skoro smrznuti.

Centar za socijalni rad Subotica

Ali to ja podvlačim svuda i uvek pohvalim, možda da je to sa manje ili više uživanja, ali zdravstveni radnik, zdravstvenog centra u Loznici i stanice u Banji, nikada nikoga nije odbio za zdravstvenu pomoć....Čak jedno vreme, kada smo imali po 1000 ljudi napolju od čega dve trećine nelegalnih, bez ikakvih papira, i ne zna se kako i ko će to platiti, ljudi su primani.

Centar za azil Banja Koviljača

Uloga policije je zaštita ljudskih života i imovine građana, znači, ljudskih života, ne građana Rebulike Srbije, već bilo koga. Nas ne interesuje da li ima papir ili nema, život i zdravlje njemu ne sme biti ugroženo. Posle će već nadležna služba da se bavi njime, ali u tom momentu, ukoliko je ugrožen krivičnim delom ili bilo čime, mi ćemo, naravno, da reagujemo. Sad, da li on ima papir i čiji je državljan to mene ne interesuje.

Policajska uprava Šabac

Ja sam imao slučaj da je bilo 8 somalijskih državljanke, sa dvoje, troje dece... Nisu ni znali šta je azil. Onda s obzirom da su oni definitivno bile potencijalne žrtve trgovine ljudima i da smo saznali da su prodali svoje imanje tamo, da su im muževi ubijeni tamo, objasnili smo šta je azil i uputili- izdali smo potvrde iako nisu tražili. Objasnili smo i one su onda htele naravno.

Policajska uprava Sremska Mitrovica

Zavisi sa kim sarađujete, nije isto sarađivati sa ovim javnim tužiocem i sa onim javnim tužiocem, sa ovim sudijom sa onim sudijom. Prosto zavisi kako imate sreće. To je nekad dobro, nekad loše, jer neke stvari ne možete da uradite, ako nekog ne znate lično, a nekad vam je to i prepreka.

Centar za socijalni rad Šid

Mi smo u kontaktu stalnom sa inspektorima iz policije i sa Crvenim krstom, profesionalnom i ličnom i kako god hoćemo. Možemo reći 24 časa, kad god smo potrebni jedni drugima i sistemi i pojedinci.

Centar za socijalni rad Sremska Mitrovica

Mi sa policijom, direktno sa inspektorima radimo i sve ono što se desi novo kod njih u policiji, postoje obuke, oni prođu, mi se okupimo i napravimo kao neku profesionalnu obuku. Prenos znanja koji smo realizovali nekoliko puta...

Centar za socijalni rad Sremska Mitrovica

Izazovi u odgovoru na potrebe migranata i tražilaca azila

Naredno poglavlje izveštaja prikazuje osnovne izazove sa kojima se suočavaju predstavnici različitih sistema koji na lokalnom nivou treba da rade na asistenciji i integraciji migranata i tražilaca azila. Osim nedostataka koji proističu iz nedostupnosti nacionalnog azilnog sistema, poput nejasnoća u postupanju i praktičnom ostvarivanju propisanih prava, nedostataka finansijskih i ljudskih resursa, pažnja je posvećena i stavovima koje sami profesionalci iskazuju o migrantima, a koji su često implicitno ključni faktori kvaliteta intervencija koje će biti preduzete. U završnom delu su izneti uvidi ispitanika o opštem raspoloženju građana prema migrantskoj populaciji i postojećem stepenu interakcije među njima.

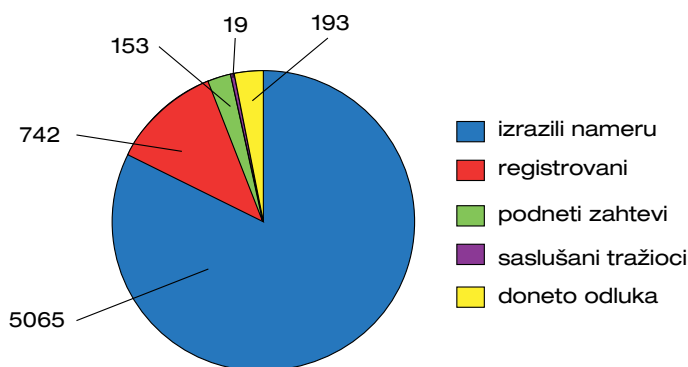
Na samom početku ovog poglavlja je bitno osvrnuti se na nekoliko ključnih **sistemskih nedostataka nacionalnog azilnog sistema**, koji direktno utiču na način asistencije migrantima i azilantima na lokalnom nivou i izazove sa kojima se profesionalci u gradovima uključenim u projekat suočavaju.

Ono što se često iznosi kao najveći prigovor⁷⁸ domaćem sistemu azila je neopravdano **dugo trajanje azilnog postupka**. Ovo se posebno odnosi na odlaganje prve službene registracije od strane službenika Odseka za azil. Naime, kako Zakon o azilu ne propisuje rok za registraciju, u praksi se dešava da protekne i više od mesec dana od kada tražilac azila iskaže nameru da traži azil (što naš Zakon ne

⁷⁸ Izveštaji udruženja građana: Pravo na utočište 2013, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2014, str. 34–40; Analiza Tražioci azila u Srbiji i srpski tražioci azila u Evropi, str. 17, 18.

prepoznaje kao prvu radnju u azilnom postupku) i biva smešten u neki od centara za azil do dolaska službenika i obavljanja registracije. Slična je situacija i sa izdavanjem ličnih karata – rok za njihovo izdavanje nije propisan i zavisi isključivo od raspoloživosti zaposlenih u Odseku. Dok čekaju da im se izdaju lične karte tražioci azila nemaju druga identifikaciona dokumenta, što jasno može da oteža pristup određenim pravima i potpuno onemogućiti kretanje po zemlji ili raspolaganjem novcem na računima u banci. Registracija i izdavanje ličnih karata su sistemski rešene samo u Centru za azil u Banji Koviljači gde je stalno prisutan službenik Odseka. U ostalim centrima u zemlji službene radnje se gotovo ne obavljaju ili se obavljaju sporadično. Rok nije propisan ni za narednu službenu radnju – saslušanje, na koju se isto u proseku čeka više od mesec dana.

Grafikon 5: Broj lica u azilnom postupku tokom 2013. godine⁷⁹



Međutim, čak i od onih koji istraju i sačekaju kraj azilnog postupka, gotovo zanemarljivom broju se odobri neki vid zaštite. Od 193 donete odluke tokom 2013. godine, čak 176 su obustavljeni postupci, dok je svega 4 zahteva za azil usvojeno⁸⁰. Od uspostavljanja azilnog sistema, tj. od početka primene Zakona o azilu (april 2008. godine), azil u Srbiji je tražilo preko 10 000 osoba, od čega je samo 12 dobilo pozitivnu odluku – izbeglički status ili subsidijernu zaštitu⁸¹.

⁷⁹ http://azil.rs/doc/Statistika_za_2013_1.pdf

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Pravo na utočište 2013, str. 24.

Dodatni nedostatak domaćeg azilnog sistema su **nedovoljni kapaciteti postojećih centara za azil**, zbog čega su mnogi koji su tražili azil bili prinuđeni da pronalaze i plaćaju privatni smeštaj u njihovoj blizini. Osim kršenja prava samih azilanata da im se obezbedi smeštaj, ova praksa (koja je postala masovna tokom 2013. godine), ima za posledicu to da tim osobama bude uskraćen pristup azilnom postupku, jer samo oni koji su smešteni u zvanične centre bivaju registrovani od strane Kancelarije za azil, dok ostali faktički ostaju u statusu iregularnih migranata.

Načelno, pristizanje većeg broja migranata tokom 2013. godine je pokazalo u kojoj meri su ovdašnji **mehanizmi asistencije migrantima neadekvatni** za rad sa iole značajnijim brojem potencijalnih tražilaca azila, kao i koliko su **ozbiljne nejasnoće oko postupanja i nedostaci koordinacije između različitih sektora, ali i nacionalnog i lokalnih nivoa vlasti**.

Na ovo su ukazali i predstavnici različitih sektora iz pet gradova uključenih u projekat – Loznice, Lajkovca, Šida, Subotice i Sremske Mitrovice. Službenici centara za socijalni rad su pre svega istakli da su im nedostajala jasnija uputstva od strane državnih organa i organa lokalnih samouprava o nadležnosti i postupanju samih centara, odvojeno za grupu iregularnih migranata i za grupu azilanata. Iako neki centri (pre svega Loznica i Subotica) imaju jasniju sliku svoje uloge u sistemu asistencije migrantima i tražiocima azilala, ipak je svuda bilo izazovno utvrđivanje razlika između korpusa prava koja imaju iregularni migranti od onog koji uživaju samo tražioci azila, onih kojima je azil dodeljen i onih prava koja uživaju samo građani Srbije. Ovo delimično proizilazi iz činjenice da čak i oni centri sa više iskustva gotovo isključivo rade sa onim osobama koje su već iskazale nameru da traže azil ili su na neki način na putu da svoj status regulišu (tako Centar za socijalni rad Loznica na primer isključivo radi u saradnji sa Centrom za azil Banja Koviljača). Jedna od nedoumica je u vezi sa tim da li lica koja čekaju rešenje po zahtevu za azil, a nisu smešteni u centru za azil imaju pravo na novčanu socijalnu pomoć (iako je ovo pravo predmet posebnog Pravilnika pominjanog u prethodnim delovima izveštaja). Osim toga, postojala je i nesigurnost u vezi sa tim kako bi se to pravo ostvarivalo ukoliko nema predviđenih sredstava ni sa republičkog ni sa lokalnog nivoa, kako administrirati davanje pomoći za migrante i tražioce azila ukoliko nemaju regulisan boravak na teritoriji konkretne opštine i ukoliko to pravo nije predmet lokalne Odluke o pravima i uslugama u oblasti socijalne zaštite. Generalno, moguće je da deo nesigurnosti u vezi sa postupanjem proizilazi i iz određenih nejasnoća Zakona o azilu u delu koji se odnosi na prava i obaveze tražilaca azila, izbeglica i lica kojima je dodeljena subsidijarna zaštita, tj. nejasno razdvojena prava koja uživaju lica u azilnom postupku od prava koja ostvaruju oni

kojima je azil već dodeljen⁸², kao i od ozbiljnih prethodno navedenih institucionalnih nedostataka na nacionalnom nivou, ali isto tako i od nepoznavanja postojećih propisa (pre svega Pravilnika o socijalnoj pomoći za lica koja traže odnosno kojima je odobren azil) i generalno korpusa prava garantovanih migrantima i tražiocima azila.

Iako je od strane samih ispitanika zdravstveni sistem (posebno Dom zdravlja Loznica) istaknut kao jedan od funkcionalnijih u obezbeđivanju usluga migrantima i tražiocima azila, tokom fokus-grupnih intervjuja je ukazano na ozbiljne systemske nedostatke i u ovom sistemu, poput nejasnog načina evidentiranja i fakturisanja troškova pregleda, pa do toga da se lekarima obavljene preglede ne računaju u redovnu normu. Kako osim Pravilnika o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil, zdravstvena zaštita azilantata i migranata nije detaljnije uređena nijednim drugim podzakonskim aktom, samim zdravstvenim ustanovama na lokalnom nivou je ostavljeno da iznalaze *ad hoc* rešenja, često zasnovana na ličnoj motivaciji zaposlenih.

Osim socijalne zaštite i zdravstva i predstavnici ostalih sistema koji bi trebalo da budu uključeni u mehanizam asistencije i integracije migranata i tražilaca azila imaju nedoumice oko svojih nadležnosti i načina ostvarivanja prava u praksi. Tako na primer, iako je pravo na obrazovanje garantovano Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, priprema i dopunska nastava srpskog jezika za tražioce azila systemski nije uređena, pa način ostvarivanja tog prava nije jasan, tj. faktički je onemogućeno njegovo ostvarivanje. Takođe, službenici Nacionalne službe za zapošljavanje nisu bili sigurni u vezi sa pravima koja azilanti u praksi mogu da ostvare na tržištu rada, pa čak i u slučaju da su već ušli u azilni postupak i imaju identifikacioni dokument, a svakako bi im bile potrebne dodatne konsultacije ili instrukcije od nadležnog Ministarstva.

Osim navedenih izazova koji uglavnom proističu iz sistemskih nedostataka, nedovoljno uređenih nadležnosti i nedovoljne informisanosti službenika koji imaju nadležnost da rade sa migrantima i azilantima na nivou lokalnih zajednica, postoje i problemi koji su rezultat zabrinjavajućeg **manjka finansijskih, ljudskih i tehničkih resursa sa kojima se svi sektori suočavaju.**

⁸² Pravo na utočište 2013, str. 65.

Najčešće pominjani problem je **prevođenje**, svakako ključno pitanje kada je u pitanju rad sa stranim državljanima. Svi učesnici fokus-grupa su naglasili da nedostatak prevodilaca i samim tim smanjena mogućnost komunikacije sa samim migrantima direktno utiče na kapacitet da im se obezbede sveobuhvatne i potrebne usluge. Problem prevođenja, a posebno odsustva muških i ženskih prevodilaca za arapski i farsi koji su redovno angažovani i na raspologanju, postaje posebno alarmantan kada je u pitanju rad sa vulnerabilnim grupama među migrantskom populacijom – ženama potencijalnim žrtvama trgovine i nasilja, onima koje su upletene u mreže prostitucije, maloletnicima za koje se sumnja da putuju bez roditelja ili srodnika (kada starija osoba koja se predstavlja kao roditelj nema adekvatne dokaze da je roditelj), kao i sa onima kojima je neophodna hitna medicinska pomoć. Ilustrativan je primer iz lozničkog Doma zdravlja, kada je zbog tegoba usled komplikovane trudnoće dovedena migrantkinja (bez muža) u kritičnom stanju kojoj je hitnom intervencijom spašen život. Razgovor između nje i lekarke je trebalo da prevodi muški prevodilac i lekarka opravdano smatra da pacijentkinja nikako nije mogla slobodno i otvoreno da razgovora o svojim životnim okolnostima, razlozima putovanja, niti o zdravstvenim tegobama, tako da je mogućnost objašnjenja, pa i davanja dijagnoze i reagovanja na eventualnu eksploataciju bila vrlo ograničena.

U svetlu ranije spomenute prakse naših državnih organa da se migranti duži period ostavljaju samo sa potvrdom o izraženoj nameri (koja ne sadrži fotografiju) kao jedinim identifikacionim dokumentom, odsustvo prevoda dodatno onemogućava adekvatnu identifikaciju, što je preduslov zaokruženih mera asistencije. Ovo svakako dodatno otežava rad službenika koje tu asistenciju treba da obezbede.

Službenici centara za socijalni rad, policije i centara za azil su istakli i problem nedovoljnih **smeštajnih kapaciteta** za migrante i tražioce azila kao dodatni otežavajući faktor u obezbeđivanju usluga asistencije i blagovremene integracije. Kao što je spomenuto u prethodnom delu izveštaja praksa urgentnog hraniteljstva za maloletne migrante nije razvijena ni u jednom gradu, dok su mogućnosti za smeštaj u postojeće ustanove socijalne zaštite vrlo ograničene. Subotički profesionalci se za smeštaj maloletnih lica u nekoj meri se oslanjaju na dom Kolvekva, ali po njihovim rečima kapacitet je nedovoljan, a i nerešeno je pitanje smeštaja žena i dece dok muškarci sa kojima putuju služe prekršajnu kaznu zbog ilegalnog prelaska granice. Sa druge strane, službenici Centra za socijalni rad u Šidu često ne mogu da se oslone ni na jednu ustanovu (bivaju i eksplicitno odbijeni od strane beogradskog Prihvatilišta zbog manjka kapaciteta), već se oslanjaju na dobru volju mreže hranitelja. Uvidi zaposlenih u Sremskoj Mitrovici su slični – kako na terito-

riji Srema nema više nijedne ustanove socijalne zaštite za smeštaj (osim doma za stare u Rumi), oni korisnike upućuju ka njima dostupnom Prihvatalištu u Novom Sadu, koje je dužno da prihvati i maloletne strance, ali čiji su kapaciteti takođe uvek popunjeni. U kontekstu prethodno pomenutog problema sa smeštajnim kapacitetima državnih centara za azil koji ne mogu da prime sve koji su iskazali nameru da traže azil i koji čekaju registraciju, postaje jasno da pitanje smeštaja za migrante nije sistemski rešeno ni u jednoj fazi – ni pre eventualnog početka azilnog postupka, a ni tokom njegovog trajanja.

U ovu grupu izazova spada i generalni nedostatak **finansijskih i ljudskih resursa** neophodnih za adekvatne mere asistencije migrantima i azilantima, pogotovo u sektoru socijalne zaštite i policije. Službenici policije iz Valjeva i Šapca (u čijoj je nadležnosti izdavanje potvrda za tražioce azila koji su smešteni u Centar za azil u Bogovađi i Banji Koviljači) su istakli da su usled povećanja broja tražilaca azila koji se upućuju na teritoriju iz njihove nadležnosti njihovi kapaciteti preopterećeni i da ne mogu adekvatno da procesuiraju sve slučajeve (npr. u Valjevu je na 3500 zahteva radilo četiri pripadnika policije). Pored odsustva efikasno organizovane službe prevođenja i manjka osoblja – pripadnika policije, istaknut je i nedostatak informatičke opreme i umreženih baza podataka.

Što se tiče službe socijalne zaštite, Centar za socijalni rad Loznica (koji usled prisustva Centra za azil u banji Koviljači ima više kontakata sa tražiocima azila od centara za socijalni rad iz ostalih gradova) usled prevelikog broja drugih korisnika, od kojih neki slučajevi zahtevaju hitnu intervenciju (pre svega zbrinjavanje dece žrtava zlostavljanja i zanemarivanja), rad sa migrantima najčešće obavlja samo kroz prisustvo tokom službenih radnji (imenovanje staratelja maloletnicima bez pratnje i prisustvovanje prilikom službenih radnji policije sa maloletnicima bez pratnje). Takođe, postoji saglasnost među svim centrima da nemaju gotovo nikakav kapacitet da preventivno rade sa migrantskom populacijom i posebno ranjivim grupama (decom i ženama) na temi izloženosti riziku trgovine ljudima i nasilju. Dalje, procenjeno je slično odsustvo kapaciteta za rad na integraciji migranata u lokalne zajednice nakon eventualnog rešavanja statusa ili tokom trajanja azilnog postupka. Mogućnosti efektne intervencije i pomoći koju centri za socijalni rad mogu da pruže migrantskoj populaciji su otežani i usled ekonomske krize u Srbiji i povećavanja broja korisnika materijalne novčane pomoći među domaćom populacijom (tako je u Šidu za osam godina broj korisnika socijalne pomoći povećan za više od tri puta). Takođe, nemogućnost centara da rade na adekvatnoj asistenciji i integraciji migranata u lokalne zajednice samo oslikava širi nacionalni kontekst – činjenica je na primer da su na nacionalnom nivou tek od

2014. godine predviđena sredstva za integraciju lica kojima je odobren izbeglički status ili subsidijarna zaštita⁸³.

Osim navedenih problematičnih mesta postojećeg sistema asistencije i integracije tražilaca azila i iregularnih migranata koja proističu iz neuređenosti sistema i skromnosti resursa, izdvojila se još jedna grupa izazova koji se odnose na **percepciju migranata od strane profesionalaca** – predstavnika različitih službi na lokalnom nivou.

Tokom fokus-grupnih intervjuja predstavnici različitih sistema koji su u najdirektnijem kontaktu sa migrantima i azilantima ili koji imaju nadležnost da sa njima rade, gotovo su bez razlike **isticali da je Srbija samo tranzitna zemlja, da su migranti ljudi u prolazu**, da u Srbiji ne žele da ostanu, niti da u njoj ostvare i uživaju zaštitu. Čak i iskazivanje namere da se traži azil pre služi tome da se smeste u domaće centre za azil, kako bi se oporavili i krenuli dalje, nego ostvarivanju zaštite u Srbiji. Kao osnovni razlog zbog čega oni ne žele zaista da ostanu u Srbiji ispitanici vide lošu ekonomsku situaciju u zemlji i nedovoljno razvijen sistem podrške i pomoći koje Srbija može da im obezbedi u poređenju sa zemljama Zapadne i Severne Evrope.

Iako je istina da migranti u velikom broju slučajeva imaju primarni interes da stignu do razvijenih zemalja koje imaju i efikasniji sistem azila, kao i da određeni broj njih i koristi ovdašnji azilni sistem kako bi dobili privremenu pomoć i nastavili dalje, takođe je neupitno da se broj tražilaca azila povećava iz godine u godinu, tj. da postoji tendencija produžavanja vremena koje provode u Srbiji, da je određenom broju migranta Srbija zemlja željene krajnje destinacije, ili tokom vremena to postane, te da je sistematična i temeljna pomoć neophodna, što implicira i obavezu nadležnih službi da prošire svoj angažman u radu sa njima. Preovlađujuća i često paušalna procena da migranti samo tranzitiraju kroz Srbiju bez iskrene namere ostajanja, dovodi do opasnosti da profesionalci iz različitih sistema zapravo zanemare objektivno teške okolnosti iz kojih oni dolaze i u kojima putuju, koje karakteriše traumatizovanost i neizvesnost. Dalje, informacija da veliki broj migranata ima za cilj da stigne do severa i zapada Evrope, može da se u tendencioznom tumačenju protumači kao odsustvo autentične potrebe za uređenim i efikasnim azilnim sistemom, pa i da posluži kao opravdanje za njegovo slabo funkcionisanje i neposvećivanja pažnje tražiocima azila od strane institucija sistema. Sa druge strane, neuređen sistem će povratno dovesti do demotivacije

⁸³ Pravo na utočište 2013, str. 72.

migranata i potencijalnih tražilaca azila da uopšte zatraže azil ili sačekaju ishod azilnog postupka u Srbiji, čime se i smanjuje odgovornost našeg sistema za asistenciju i njihovu integraciju.

Treba napomenuti da je tokom fokus-grupnih intervjuva provejavalo **nepoverenje, pa i predrasude** pojedinih učesnika prema migrantskoj populaciji. To se uglavnom ogledalo kroz nisko vrednovanje kulturnih obrazaca iz kojih migranti dolaze, njihovog nivoa obrazovanja i životnog stila, percipiranja njihovog boravka u centrima za azil u Srbiji kao nezasluženog odmora koji oni ne cene dovoljno, već zloupotrebljavaju azilni sistem („sede po centrima i ništa ne rade“, „nekima su pune glave priča o pravima“). Evidentan je i strah od velikog broja migranata („kroz rođeno mesto prođeš kao kroz špalir kao da živiš u Arabiji ili Avganistanu“), potencijalnih zaraznih bolesti čiji oni mogu biti prenosnici, pa i nasilja čiji mogu biti vinovnici („poznati su kao ljudi sa vrlo kratkim fitiljom, vrlo malo tolerancije imaju“). Ovakvi stavovi među zaposlenima u javnim službama neminovno onemogućavaju adekvatan rad na zaštiti i integraciji migrantske populacije, štaviše dovode do toga da oni razmišljaju u suprotnosti sa dobrim praksama i vrednosnim načelima (poput izlaganja predloga o izmeštanju migranata daleko od grada, umesto intenzivnijeg rada na njihovoj integraciji, kao i ideje da će do integracije lakše doći u slučaju dece migranata poreklom iz Afrike, zbog njihovog dopadljivog fizičkog izgleda). Strahovi i predrasude ispitanika su bili prožeti sa njihovim viđenjem stavova građana i opšteg raspoloženja prema migrantskoj i azilantskoj populaciji u njihovim mestima. Tako su profesionalci iz različitih sistema prepoznali postojanje **straha i predrasuda prema migrantima kod svojih sugrađana – stanovnika** Loznice, Sremske Mitrovice, Subotice, Šida i Lajkovca. Oni su ocenili da je interakcija između građana u lokalnim sredinama i migranata na vrlo površnom nivou, da oni međusobno ostvaruju kontakt gotovo isključivo u prodavnicama, poštama, bankama, prilikom obavljanja svakodnevnih rutinskih poslova, dok je u nekim od gradova već dolazilo do eskalacije nezadovoljstva lokalnog stanovništva ili obeshrabrivanja građana od strane nosioca vlasti da migrantima na njihovoj teritoriji pruže pomoć (Banja Koviljača, Subotica, Lajkovac).

Problem je i što kolaju glasine da će oni da se zaposle i šire bolesti i zaraze...Postoji zid koji nastaje iz neznanja.

Poverenik za izbeglice

Mislim da ih većina ne voli... Jednostavno ne vole ni da ih vide i imaju taj neki otpor i dokle god pitanje azilanata bude političko pitanje, neće biti nekog pomaka.

Udruženje građana Loznica

Mislim da građani imaju svest o tome ko su i odakle su, ali mislim da nemaju svest da oni mogu zakonito da borave ovde.

PU Subotica

Sa ovim ocenama se slažu i neki migranti:

Loše se osećam. Baš loše. Teško je. Imam drugačiju boju kože, drugačiju kosu. Možda zbog toga oni ljudi koje sam sreo jutros nisu hteli da pričaju sa mnom. Kontakt sa ljudima – nula.

H, iregularni migrant

Međutim, neki migranti imaju i drugačija iskustva:

Stanovništvo Bogovađe saoseća se sa azilantima. Vide nas, nekad daju voće, jave se. Oni znaju ko smo mi i da smo pobjegli od rata.

M, migrant iz Sirije

Kad smo kupovali karte, imali smo samo evre, žena koja radi na autobuskoj stanici je rekla da ne možemo da platimo u evrima i zamolila je dečka koji je stajao u redu da kupi kartu, da nam pokaže gde je menjačnica. On je krenuo sa nama i pitao odakle smo, i pomogao da promenimo novac.

O, migrantkinja iz Somalije

Uočeno je da mlađe generacije lakše ostvaruju kontakt sa migrantima, prvenstveno zbog poznavanja jezika, da manja distanca postoji u odnosu na žene i decu migrante, kao i da njihovo duže prisustvo dovodi do nešto pozitivnijeg stava, jer se građani oslobađaju prvobitnog straha od nepoznatog.

Ne razumem jezik ali malo engleski malo rukama. Ja sam bio stidljiv, oni su meni prvi prišli. Viđamo se na ručku, u učionici za internet, fudbalu, basketu, igramo karte...

S, maloletni tražilac azila bez pratnje, poreklom iz Avganistana

Uočeno da se često kao razlog neprihvatanja migranata navode loši ekonomski uslovi, tj. osećaj ekonomske neizvesnosti i isključenosti samih građana (često ponavljana fraza je "i mi smo siromašni"). Međutim, pojedini učesnici fokus-grupnih intervjuva su pravilno ukazali na to da strah, predrasude i osećaj ugroženosti ne sprečava lokalno stanovništvo da zloupotrebi ili sankcioniše zloupotrebu ranjivog položaja azilanata (na primer podizanjem cena namirnica ili smeštaja ili čak nuđenjem da ih prebace preko granice za novac). Takođe, ukazano je na paradoks neprihvatanja izbeglica iz zemalja zahvaćenih sukobima ili u dubokom siromaštvu u Srbiji koja ima iskustvo ogromnog priliva izbeglica tokom ratova u bivšoj Jugoslaviji, kao i velikog broja onih koji su emigrirali u inostranstvo zbog ekonomskih razloga. Jedino je u Sremskoj Mitrovici pomenuto da kod nekih građana postoji identifikacija sa migrantima po ovom osnovu.

Uloga medija je ocenjena kao uglavnom negativna, kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou. Ispitanici nisu mogli da se sete gotovo nijednog primera pozitivnog medijskog izveštavanja o situaciji migranata, azilanata i savremenoj problematici migratornih kretanja, već su istakli da su se mediji u svom izveštavanju uglavnom priklonili senzacionalizmu i tendencioznom izveštavanju.

Mi smo narod u globalu kome mediji grade mišljenje i stav javnog mnjenja. Kako su mediji malo spustili loptu i kada su smirili tenzije, tako su se smirile tenzije i ovde među građanima.

Kancelarija za mlade Šid

Za kraj, kao razloge za strah i nepoverenje koji dominiraju u lokalnim zajednicama profesionalci iz različitih sistema su ispravno prepoznali i sistemske nedostatke u sistemu azila na nacionalnom nivou. Naime, manjak planiranja i koordinacije dovode do toga da prijem, smeštaj i asistencija azilantima budu haotični i neuslovnici, čime se šalje poruka da pravo migranata i azilanata na dostojanstven tretman nije važno, kao i da je sistem neuređen, pa i podložan promenama u odnosu na raspoloženje koje vlada među lokalnim stanovništvom.

Ovo je nešto novo, mi protokol imamo za žrtve trgovine ljudima, ali za azil ne postoji. Sistemski se to mora rešiti.

Odsek za strance Sremska Mitrovica

Što se zdravstva tiče, svakako mislim da nedostaje da se to sistemski bolje reši. Ono što konkretno naša doktorka ima problem – ne priznaju joj obavljene broj pregleda sa azilantima u redovnu normu... Samo zahvaljujući dobrim odnosima nas na lokalu i mog malog posredovanja sa direktorom Doma zdravlja, koji je pristao da, pošto ima diskreciono pravo da ponekog službenika nagradi, da to uradi u tom slučaju da bi se ženi kompenzovalo. Jer, ona svaki pregled za tražioce azila koji uradi je bukvalno tabula rasa, nevidljiv. Žena treba, faktički, još da primi manju platu...

Centar za azil Banja Koviljača

Imali smo jednu azilantkinju koja je tu bila bez muža. Takve su teme da ne sme da priča pred strancem, pred prevodiocem, muškarcem. Ja vidim da se nešto dešava. Ko ju je doveo? Žena umire, ali neće da kaže podatak. Ja ne znam kako da je pitam i onda sam pokušala gestikulacijom, svim i svačim. Ja sam ipak posumnjala na trudnoću i uporno pitam...Srećom uspeji smo, eto da dobijemo taj podatak...Bila je vanmaterična. U zadnji čas operacija. Za pola sata mogla je da umre...

Dom zdravlja Loznica

Sa ženama teško da će se ostvariti neki kontakt. One su uz muškarca koji je sa njima. Da li je on muž ili ne, to ne znamo, to je problem... Možda je ovde u tranzitu u nameri da joj bude ekonomski bolje. Šta će biti tamo kad ode? Da li će ona biti žrtva trgovine ljudima to mi ne znamo i ne možemo da utvrdimo, zato što nemamo adekvatnog prevodioca.

MUP Sremska Mitrovica

Tu decu koja su maloletni stranci mi bi trebalo da smeštamo ili u prihvatilišta ili u urgentne hraniteljske porodice. I kada imamo i naše dete, mi smo znali da zovemo prihvatilište i oni ti otvoreno kažu "neću" i šta ja da radim u dva ujutru, ja nemam gde da ga odvedem. To bude nemoguća misija, nekad se smesti kod nekog hranitelja, moliš ga da primi na jednu noć... Mi nijedno obaveštenje kao centar nismo dobili da im možemo upućivati te ljude. Treba nekako da se uredi ovo, da se zna kako da se postupa kome da se obrati, gde da se smeste lica, ko je nadležan...

CSR Šid

Kad bih ja vama rekla šta je sve nadležnost službe za zaštitu dece i mladih. Od urgentnog zbrinjavanja deteta, od nasilja, zlostavljanja, zanemarivanja, da ne kažem redovni postupak u toku razvoda braka, onda maloletnici koji su izvršili krivična i prekršajna dela...i onda dođe azilant. Mislim, kad poređam sve ono što nam je urgentno, ružno zvuči, ali nama azilanti kao onako redovan neki postupak. Uz to, to zavisi od vozača koji nije tu, pa zavisi od prevodioca...

CSR Loznica

Od pet hiljada zahteva koji su podneseni prošle godine tri i po hiljade je zavedeno u Valjevu, a imamo samo četiri službenika. Nedostaci su nam nedovoljan broj ljudi, obuka ljudi, tehnika – ne postoji ni lap top za procesuiranje podataka, prevodioci – mi koji to radimo većinom znamo samo engleski...

PU Valjevo

Pogledajte korist koju naša privreda, naša opština dobija dolaskom tih ljudi. Gde oni troše novac, nego kod nas? Drugo, pođimo od toga koliko naših ljudi odlazi u druge zemlje kao azilanti. Koji oni status imaju? Znači treba i te stvari razmatrati da bi se stvorilo i formiralo neko mišljenje.

Nacionalna služba za zapošljavanje Loznica

PREPORUKE

Analizom uvida samih migranata i profesionalaca koji imaju nadležnost da se na lokalnom nivou bave asistencijom migrantima i tražiocima azila i/ili da izvode programe namenjene njihovoj integraciji u ovdašnji sistem, kao i kontekstualizacijom tih uvida u odnosu na tendencije na nacionalnom nivou, moguće je formulisati sledeće preporuke za politike asistencije i integracije migranata i tražilaca azila u lokalne zajednice:

Resursi lokalnih službi i institucija

- Osigurati **prevođenje** u svim postupcima i službenim radnjama koji se odnose na migrante i tražioce azila, počevši od prvog razgovora iregularnih migranata sa policijskim službenicima tokom koga se može prepoznati namera da se traži azil, pa kroz eventualne kasnije faze azilnog postupka. Neophodno je da usluge prevođenja profesionalcima iz različitih sistema (pre svega policiji, zdravstvu, socijalnoj zaštiti) budu lako dostupne i dostupne po unapred određenom rasporedu (ukoliko je nemoguće da budu dostupne stalno). Takođe je potrebno da osobe zadužene za prevođenje budu posebno obučene i poseduju kompetencije iz oblasti migracija, azilnog sistema, postupaka zaštite prava, interkulturalne komunikacije. Dodatno je neophodno da su dostupni kako muški, tako i ženski prevodioci, koji su rodno senzitivisani, podrobno informisani o posebnim faktorima rizika koji prate migrantski položaj i kompetentni da rade sa migrantima koji su (potencijalne) žrtve nasilja, seksualnog nasilja, zlostavljanja i trgovine ljudima, a posebno sa ženama i decom.
- Povećati **raspoloživost profesionalaca** na lokalnom nivou za bavljenje programima asistencije i integracije migranata. Ovo je posebno važno u slučajevima koji zahtevaju hitne intervencije (nasilje, kritično zdravstveno stanje), kao i u svim slučajevima koji uključuju radnje sa žrtvama trgovine i maloletnim licima. To podrazumeva da je potrebno da postavljeni privremeni staratelji prate slučaj i budu na raspolaganju od početka do kraja vođenja postupka (kako bi se uspostavio stabilan odnos poverenja između štíćenika i staratelja), da imaju na raspolaganju prevodioca sa adekvatnim

profesionalnim znanjima i da imaju mogućnost terenskih poseta i obilaska štićenika. Kako je dodatno zapošljavanje u javnom sektoru gotovo nemoguće usled mera štednje i prošlogodišnjih izmena Zakona o budžetskom sistemu, ovo je moguće učiniti putem reorganizacije rada i opsega poslova trenutno zaposlenih, uz eventualno preuzimanje određenih poslova (prevažno onih koje obavljaju službe socijalne zaštite) od strane organizacija civilnog društva.

Kompetencije pojedinačnih službi i umrežavanje na lokalnom nivou

- Neophodno je izraditi **instrukcije o postupanju** pojedinačno za sledeće službe i ustanove na lokalnom nivou: zdravstveni sistem, socijalna zaštita, policija, obrazovanje, nacionalna služba za zapošljavanje. Oslanjajući se na postojeće dobre primere protokola o postupanju (pre svega u odgovoru na slučajeve nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja dece), treba pristupiti izradi dokumenta koji bi službenicima na lokalnom nivou pomogao u razumevanju prava koja uživaju različite grupe unutar migrantske populacije (iregularni migranti, tražioci azila, lica u različitim fazama azilnog postupka), sa specifičnim osvrtom na one koji su istovremeno žrtve ili potencijalne žrtve nasilja ili trgovine ljudima. Dalje, potrebno je i da se detaljno razjasne nadležnosti i odgovornosti svakog sektora za postupanje, zbrinjavanje, asistenciju i integraciju svake od navedenih grupa migranata, uz preporuke i informisanje o dobrim praksama. Predmet takve instrukcije bi svakako trebalo da bude i postupanje u odnosu na posedovanje, odnosno neposredovanje potrebnih ličnih dokumenata, kao i upućivanje i smeštaj (pojašnjenje smeštajnih kapaciteta) u ustanove ili hraniteljske porodice van lokalne zajednice.
- Osmisliti i izvoditi **programe unapređenja profesionalnih kompetencija** u oblasti migracija i azilnog postupka zaposlenih u lokalnim službama i institucijama. Ovakvi programi edukacije bi trebalo da obuhvate informisanje o mestu Srbije na mapi globalnih migracionih kretanja i njenu obavezu izgradnje azilnog sistema u širem kontekstu EU pridruživanja i migracione politike Evropske unije. Dalje, potrebno je pažnju posvetiti preciznom objašnjenju korpusa prava koje različite grupe migranata uživaju u Srbiji i nadležnosti i obaveze različitih sistema u radu sa njima.
- Osim informisanja, važno je da programi usavršavanja kompetencija sadrže **komponentu senzitivisanja** na specifične okolnosti migrantskog

položaja, kako bi lokalni službenici razumeli vulnerabilnost, traumatizovanost i neizvesnost koju nose prisilne migracije, često nehumani uslovi putovanja i/ili čekanje tokom azilnog postupka i posledice koje to ima po fizičko i psihičko stanje migranata, pa i primenili to razumevanje u svom kontaktu i radu sa migrantskom populacijom (počevši od prvog kontakta sa iregularnim migrantima, razumevanja razloga ilegalnog ulaska u zemlju, procene da li je reč o iregularnom migrantu ili potencijalnom tražiocu azila, tj. blagovremenom prepoznavanju namere da se traži azil).

- Posebno dizajnirati programe **obuke za rad sa specifično ranjivim grupama** unutar migranske populacije – ženama i decom potencijalnim žrtvama zloupotreba, eksploatacije, nasilja i trgovine ljudima. Ovim obukama je potrebno obuhvatiti i pojašnjenje nadležnosti, načine primene proaktivnih mera identifikacije (uključujući terenske posete i proveru uslova smeštaja i boravka u Srbiji), inicijalne asistencije i kasniji postupak u slučajevima seksualnog, fizičkog i psihološkog zlostavljanja i eksploatacije. Kako bi se troškovi takvih obuka sveli na minimum treba koristiti već postojeću praksu prenosa novih znanja između sektora tamo gde je ona uspostavljena, obučenosť u srodnim oblastima borbe protiv trgovine ljudima (pre svega službenika policije) i sprečavanja zlostavljanja i nasilja nad decom i suzbijanja rodno zasnovanog nasilja (centara za socijalni rad), kao i iskustvo organizacija civilnog društva u programima namenjenim različitim ranjivim grupama.
- U procesu asistencije i integracije migranata neophodno je obezbediti **viši stepen koordinacije aktera** koji imaju nadležnosti da u ovoj oblasti rade. Koordinaciju i saradnju je moguće formalizovati kreiranjem novih mehanizama i protokola o saradnji koji se odnose samo na migrante i tražioce azila ili je moguće raditi na povećanju efikasnosti već postojećih resursa i mreža u srodnim oblastima (suzbijanja nasilja nad decom, rodno zasnovanog nasilja, trgovine ljudima) i jačanju kapaciteta aktera koji u tim oblastima rade da mogu da odgovore i na vulnerabilnost i potrebe migrantske i azilantske populacije.
- S obzirom na potrebu za koordinacijom na lokalnom nivou, stoji i neophodnost intenzivnijeg **uključivanja lokalnih samouprava**. Lokalne vlasti su ključne kako u okupljanju drugih aktera, tako i u formulisanju odgovora na potrebe migranata i azilanata koji će biti održiv, a pogotovo u svetlu potrebe za njihovom integracijom u lokalne zajednice koja zahteva

dugoročan pristup. Uvođenje predstavnika lokalnih vlasti i administracije njihov intenzivniji angažman u ovoj oblasti je dodatno potreban imajući u vidu njihove proširene nadležnosti u decentralizovanom sistemu socijalne zaštite. Tako bi lokalne samouprave mogle da imaju aktivniju ulogu u planiranju i naručivanju usluga namenjenih migrantima i tražiocima azila, finansiranju programa udruženja građana namenjenih integraciji, asistenciju u rešavanju problema urgentnog smeštaja na teritoriji opštine, proširivanje lokalnih odluka o pravima i uslugama socijalne zaštite tako da one obuhvate potrebe migrantske populacije, a pogotovo posebno ranjivih grupa.

Senzitivisanje lokalne zajednice i interkulturalna medijacija

- Neophodno je detaljnije **istražiti socijalnu distancu** prema migrantima i azilantima u konkretnim zajednicama i faktore koji na nju utiču, kako bi se kreirali specijalizovani programi (kampanje, edukacije, aktivnosti koje uključuju migrante) namenjeni njenom smanjivanju.
- Osmisliti i sprovesti posebne **programe namenjene informisanju novinara i urednika** o migracionim fenomenima, obavezama Srbije i njenom mestu na mapi svetskih migracija. Što je još važnije, ovi programi bi trebalo da predstavnike medija senzitivišu na karakteristike i ranjivost migrantskog položaja i pomognu im da pravilno razumeju prava koje migranti i tražioci azila u Srbiji uživaju. Umanjivanje predrasuda i prakse diskriminatornog i tendencioznog izveštavanja i iznošenje pozitivnih primera iz života i integracije migranata u Srbiji može biti jedan od ključnih faktora za smanjivanje osećaja straha i neprijateljstva naših građana prema migrantima i azilantima.
- U vezi sa prethodnim je i potreba rada na **informisanju samih građana** o fenomenu globalnih migracija, razlozima zbog kojih migranti stižu u njihove zajednice, prilikama u njihovim zemljama porekla, uslovima putovanja, itd. Takođe, zaključci sa fokus-grupnih intervjua navode da je programima informisanja i senzitivisanja potrebno da budu obuhvaćena i deca školskog uzrasta, kao budući nosioci interakcije. U programe rada sa građanima treba u najvećoj mogućoj meri uključiti i same migrante i tražioce azila i tako podsticati međusobnu interakciju i komunikaciju. Moguće je osmisliti i izvoditi čitavu lepezu participativnih i inovativnih programa koji se oslanjaju na postojeće resurse i ne zahtevaju izdvajanje novih

sredstava (učenje jezika, dramske radionice, sportske aktivnosti, radionice plesa, javne diskusije, uključivanje migranata u postojeće volonterske programe...).

- **Jačati kapacitete migranata i tražilaca azila** koji duže vreme borave u Srbiji kako bi oni pomogli buduću asistenciju i integraciju drugih migranata i azilanata. Rezultati sa fokus-grupnih intervjuva ukazuju na to da profesionalci iz različitih sektora imaju veliku potrebu za nekom vrstom **interkulturalne medijacije**, koja bi podrazumevala pomoć oko razumevanja kulturoloških posebnosti zemalja porekla migranata. Ovo je značajno za adekvatno odgovaranje na potrebe migranata u okviru različitih sistema (posebno zdravstvenom sistemu, u radu policijskih službenika i centara za socijalni rad), pa čak i presudno za uspeh intervencija u slučajevima koji uključuju rodno zasnovano nasilje i trgovinu ljudima. Takođe, angažman migranata i migrantkinja bi bio neophodan u interkulturalnoj medijaciji i građenju spona između migranata i azilanata i šire zajednice.

- Imajući u vidu već izgrađenu senzitivisanost organizacija civilnog društva, njihovo iskustvo u radu sa različim ranjivim grupama (onima izloženim nasilju, diskriminaciji, socijalno isključenima), kao i iskazanu preopterećenost ostalih sistema, potrebno je podržati **lokalna udruženja građana** da preuzmu značajniju ulogu i prošire svoj angažman u radu sa migrantima i tražiocima azila. Ovo bi pre svega bilo primenljivo na programe integracije, podsticanje interakcije migranata i građana i pomoć pri uspostavljanju programa interkulturalne medijacije.

IZVORI

Izveštaji, studije, novinski tekstovi

European Commission, DG Home Affairs: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm

European Council on Refugees and Exiles, Izveštaj: Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered, 2008.

Asylum Information Database (AIDA), Izveštaj: Not There Yet: An NGO Perspective on Challenges to a Fair and Effective Common European Asylum System, 2013.

UNHCR. Syria Regional Refugee Response <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

UNHCR, Combatting Human Trafficking: Overview of UNHCR Anti – Trafficking Activities in Europe, 2005.

World Report 2013, Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/eritrea?page=1>

Migracioni profil Republike Srbije za 2012, http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/Migracioni_profil_Republike_Srbije_za_2012.pdf

UNHCR podaci o tražiocima azila u Srbiji za 2013. godinu <http://www.unhcr.rs/media/asylum-seekers-2013-SRP.pdf>

UNHCR podaci o tražiocima azila u Srbiji za 2014. godinu <http://www.unhcr.rs/dokumenti/statistike/azil.html>

http://azil.rs/doc/Statistika_za_2013_1.pdf

UNHCR Global Trends 2013. <http://www.unhcr.org/5399a14f9.html>

Deca u pokretu – položaj i programi podrške i zaštite dece u pokretu u Republici Srbiji, Galonja, A., Morača, T., Avramović, M., Diegoli T., Atina, Beograd, 2013.

Godišnji izveštaj o radu centara za socijalni rad u Srbiji u 2011. godini <http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestavanje/Izvestaj%20o%20radu%20CSR%202011%20-.pdf>

Sintetizovani izveštaj o radu centara za socijalni rad u Srbiji za 2012. godinu

<http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestajoradu2013/IZVESTAJ%20CSR%202012%20FIN1.pdf>

Izveštaj o radu ustanova za smeštaj dece i mladih u Srbiji za 2011. godinu, <http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestavanje/Izvestaj%20o%20radu%20ustanova%20za%20decu%20i%20mlade%202011.pdf>

Sintetizovani izveštaj o radu ustanova za smeštaj dece i mladih u Srbiji za 2012. godinu

<http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestajoradu2013/Izvestaj%20za%20decu%20i%20mlade%202012%20FIN.pdf>

Tražiocima azila u Srbiji i srpski tražiocima azila u Evropi, Marić, S., Petijević, S., Stojanović, J., Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila APC/CZA, Beograd, 2013.

Izazovi prisilnih migracija u Srbiji, Grupa 484 i Fondacija za otvoreno društvo, Beograd, 2012.

Publikacija u okviru projekta “Unapređenje sistema azilantske zaštite u Srbiji”, Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila APC/CZA, Beograd, 2013.

Pravo na utočište 2013, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2014.

Zaštita žrtava i prevencija trgovine ljudima u Srbiji, Galonja, A., Jovanović, S., Zajednički program UNHCR, UNODC i IOM za borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji, Beograd, 2011.

Obrenovac za azilante, Vreme, 27. februar, 2014. dostupno na <http://www.vreme.rs/cms/view.php?id=1177597&print=yes>

Međunarodna dokumenta

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Rezolucija Generalne skupštine UN (A/RES/217 A (III), Pariz

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Rezolucija Generalne skupštine UN 2200 A(XXI), Njujork

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Rezolucija Generalne skupštine UN 2200 A(XXI), Njujork

Konvencija o statusu izbeglica sa Završnim aktom Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica i lica bez državljanstva (apatrida), Ženeva

Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom, Rezolucija Generalne skupštine UN, A/RES/55/25, Njujork

Konvencija o pravima deteta, Rezolucija Generalne skupštine UN, A/RES/ 44/25, Njujork

Fakultativni protokol o prodaji dece, dečijoj prostituciji i dečijoj pornografiji I
Fakultativni protokol o učešću dece u oružanim sukobima Rezolucija Generalne skupštine UN, A/RES/54/263, Njujork

Evropska konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda , CETS No.: 005, Rim

Preporuka Saveta ministara o interakciji migranata i prihvatajućih zajednica. Recommendation CM/Rec(2011)1 of the Committee of Ministers to member states on interaction between migrants and receiving societies

Preporuka o mobilnosti, migracijama i pristupu zdravstvenoj zaštiti. Recommendation CM/Rec(2011)13 of the Committee of Ministers to member states on mobility, migration and access to health care

Preporuka o priznavanju veština migranata. Recommendation CM/Rec(2011)2 of the Committee of Ministers to member states on validating migrants' skills

Preporuka o jačanju integracije dece migranata i dece imigrantskog porekla.
Recommendation CM/Rec(2008)4 of the Committee of Ministers to member states on strengthening the integration of children of migrants and of immigrant background

Konvencija o borbi protiv trgovine ljudima. CETS No.: 197, Varšava

Konvencija o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja
CETS No.: 201, Lanzarot

Uredba Dablin. Council Regulation (EC) No 343/2003

Uredba o osnivanju „Eurodac“. Council Regulation (EC) No 2725/2000

Direktiva o minimalnim standardima postupka za odobravanje i ukidanje statusa izbeglica (Direktiva o proceduri) Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status

Direktiva o minimalnim standardima i položaju državljana trećih država ili lica bez državljanstva za sticanje statusa izbeglice, odnosno statusa lica kojima je potrebna međunarodna zaštita i sadržaj garantovane zaštite (Direktiva o kvalifikaciji).
Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted

Direktiva o minimalnim standardima za prijem tražilaca azila (Direktiva o uslovima prijema) Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers

Direktiva o minimalnim standardima za davanje privremene zaštite u slučaju masovnog priliva raseljenih lica i o merama podsticanja ravnoteže u naporima između država članica u primanju takvih lica i snošenju posledica (Direktiva o privremenoj zaštiti) 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

Zakoni Republike Srbije

Ustav Republike Srbije, "Sl. glasnik RS", br. 98/2006.

Zakon o azilu, "Sl. glasnik RS", br. 109/2007.

Zakon o strancima, "Sl. glasnik RS", br. 97/2008.

Zakon o upravljanju migracijama, "Sl. glasnik RS", br. 107/2012.

Krivični zakonik, "Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005-ispr., 107/2005-ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012 i 104/2013.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti, "Sl. glasnik RS", br. 107/2005, 72/2009 – dr. zakon, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012 i 45/2013 – dr. zakon

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, "Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 52/2011 i 55/2013.

Zakon o socijalnoj zaštiti, "Sl. glasnik RS", br. 24/2011.

Zakon o zaštiti državne granice, „Sl. glasnik RS“, br. 97/2008.

Zakon o prekršajima, "Sl. glasnik RS", br. 6/2013.

Strategije, podzakonska akta

Strategija upravljanja migracijama, "Službeni glasnik RS", br. 59/2009.

Strategija suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji za period 2009-2014 godine „Službeni glasnik RS”, broj 25/09.

Strategija razvoja zvanične statistike u Republici Srbiji u periodu od 2009. do 2012. godine, „Službeni glasnik RS”, broj 7/2009

Strategija borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji, „Službeni glasnik RS“, broj 111/2006

Nacionalni plan akcije za borbu protiv trgovine ljudima za period od 2009. do 2011, „Sl. glasnik RS”, br. 35/2009.

Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima i zaštite žrtava i prateći Akcioni plana (2013–2018. godine), dostupno na sajtu MUP-a, http://www.mup.gov.rs/cms_lat/sadrzaj.nsf/nacrt-strategije-prevencije-suzbijanja-trgovine-ljudima.h

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

Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže odnosno kojima je odobren azil ", Sl. glasnik RS", 44/2008

Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil "Službeni glasnik Republike Srbije" br. 93/2008

Odluka o osnivanju Centra za azil, "Sl. glasnik RS", br. 112/2008.

Odluka o osnivanju Centra za azil, "Sl. glasnik RS", br. 34/2011

Instrukcija o uslovima za odobrenje privremenog boravka stranim državljanima žrtvama trgovine ljudima

Put ka gore

Fotografije sa snimanja dokumentarnog filma „Put ka gore”, autora Mirka Rudića, snimatelja Branimira Milovanovića.

Film je rađen u okviru projekta „Otvaranje dijaloga između migranata i građana o međusobnoj toleranciji i nenasilju” i govori o fenomenu migracija iz Azije i Afrike.









CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.7:314.151.3(497.11)

МОРАЧА, Тијана, 1980-
Migranti i migrantkinje u lokalnim
zajednicama u Srbiji / [Tijana Morača]. -
Beograd : Udruženje građana za borbu protiv
trgovine ljudima i svih oblika nasilja nad
ženama - Atina, 2014 (Beograd : Standard 2).
- 89 str. : graf. prikazi, tabele ; 24 cm

Tiraž 500. - Napomene i bibliografske
reference uz tekst. - Bibliografija: str.
78-83.

ISBN 978-86-917209-2-6

а) Мигранти - Заштита - Србија
COBISS.SR-ID 210383116

