

SPOLJNOPOLITIČKE
SVESKE

SRBIJA NA IZBEGLIČKOJ RUTI – HUMANITARNI ODGOVOR I PRAVNA PRILAGOĐAVANJA

02/2016



Evropski pokret
Srbija
Forum za međunarodne odnose

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

SOE



Dialog
Südosteuropa

SPOLJNOPOLITIČKE
SVESKE

**SRBIJA NA
IZBEGLIČKOJ RUTI –
HUMANITARNI
ODGOVOR I PRAVNA
PRILAGOĐAVANJA**

02/2016

Beograd 2016. godine

Spoljnopolitičke sveske 02/16

Srbija na izbegličkoj ruti – humanitarni odgovor i pravna prilagođavanja

IZDAVAČI:

Fondacija Fridrih Ebert
Dositejeva 51/1, Beograd
Tel/Fax: 011/3283-285
fes.bgd@fes.rs
www.fes.rs

Evropski pokret u Srbiji

Forum za međunarodne odnose
Kralja Milana 31/II, Beograd
Tel: 011/ 3640-174
office@emins.org
www.emins.org

ZA IZDAVAČE:

Hajnc Albert Hutmaher i Maja Bobić

UREDNIK:

Vladimir Petronijević

AUTORI:

Brankica Grupković
Miroslava Jelačić Kojić
Vladimir Petronijević

KOORDINATORKE PROJEKTA:

Ivana Račić i Svetlana Stefanović

LEKTURA I KOREKTURA:

Marija Todorović

DIZAJN:

Marko Zakovski

ŠTAMPA:

Grafolik doo, Vojvode Stepe 375, Beograd

ISBN 978-86-83767-57-1

TIRAŽ: 500 kom

CIP - Katalogizacija u publikaciji -
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

314.113:314.745.3-054.73(4-672EU)
341.231.14-054.73(497.11)
341.43

ГРУПКОВИЋ, Бранкица, 1959 - Spoljnopolitičke sveske. 2, Srbija na izbegličkoj ruti - humanitarni odgovor i pravna prilagođavanja / [autori Brankica Grupković, Miroslava Jelačić Kojić, Vladimir Petronijević]. - Beograd : Fondacija Fridrih Ebert : Evropski pokret u Srbiji, Forum za međunarodne odnose, 2016 (Beograd : Grafolik). - 21 str. ; 30cm

Tiraž 500. - Biografije autora: str. 21. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-83767-57-1 (FFE)

1. Јелачић Којић, Мирослава, 1984- [аутор] 2. Петронијевић, Владимир, 1978- [аутор]

a) Европска унија - Миграциона политика b) Избеглице - Међународна заштита - Србија c) Азил
COBISS.SR-ID 225686796

Mišljenja i stavovi izraženi u publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Forum za međunarodne odnose Evropskog pokreta u Srbiji niti Fondacije Fridrih Ebert.

Sadržaj

I Uvod	5
II Migrantsko-izbeglička kriza, EU i Srbija	7
Relevantna statistika migrantsko-izbegličke krize	7
Evropska unija	7
Srbija	9
III Reforme u oblasti azila	11
Normativni okvir u oblasti azila i migracija	12
Zakon o azilu kao sistemski zakon	14
Ključne zakonodavne novine	15
IV Primena Sporazuma o readmisiji	16
Državljeni Srbije kao tražioci azila u zemljama EU - održivi povratak	16
Obaveza prihvata državljana trećih država i lica bez državljanstva	19
V Zaključak	20

Srbija na izbegličkoj ruti – humanitarni odgovor i pravna prilagođavanja

I Uvod

Migrantsko-izbeglička kriza, po svom obimu, izazovima koje sa sobom nosi, te političkim posledicama, kao i posledicama na primenu i važenje međunarodnih standarda u oblasti zaštite ljudskih prava, svakako predstavlja jednu od najvažnijih globalnih i regionalnih kriza u svetu i Evropi, posle Drugog svetskog rata. Posledice ratnih sukoba na Bliskom istoku prelomile su se kroz sudbine miliona ljudi, od kojih mnogi traže utočište u zemljama Evrope, pre svega u zemljama EU.

Pored velikih humanitarnih i bezbednosnih izazova u zaštiti i podršci migrantima i izbeglicama, koji dolaze u Evropu preko Zapadnog Balkana, ova kriza otvorila je još jednu, po mnogim svojim karakteristikama važniju, i za budućnost evropskog kontinenta, ključnu dilemu - da li vrednosti na kojima počiva međunarodno pravo i pravo EU, nastalo posle Drugog svetskog rata, i dalje predstavlja suštinski osnov za zaštitu ljudskih prava, pre svega najugroženijih izbeglica i migranata?

Ova analiza nema nameru da u potpunosti odgovori na ovo pitanje, ali ukazuje na dve ključne posledice ove krize. *Prvo*, da je princip zaštite ljudskih prava izbeglica i migranata postao sekundarno pitanje u odnosu na pitanje zaštite granica i bezbednosti do te mere, da i najrazvijenije zemlje EU i tradicionalne demokratije pristaju i iniciraju politike koje su suprotstavljene standardima međunarodnog prava ljudskih prava. *Drugo*, da ova kriza predstavlja sredstvo za dalje jačanje ekstremnih ideja koje svoje otelotvorenje dobijaju čak i kroz zakonske akte.

Upravo ove tendencije imaju svoje posledice i na zemlje Zapadnog Balkana, pre svega na Srbiju i Makedoniju, koje se nalaze na ovoj izbegličko-migrantskoj ruti, sa severa i sa juga okružene zemljama EU odnosno šengenskim prostorom. I dok Grčka pokazuje mnogobrojne slabosti da uz svu podršku međunarodne zajednice i EU ovu krizu kontroliše u skladu sa međunarodnim i evropskim standardima, dotle Mađarska, podiže zidove i oštru žicu i donosi zakone suprotne osnovama međunarodnog izbegličkog prava i prava ljudskih prava.

Kada je reč o Srbiji, nesumnjivo je da je aktivnošću državnih organa, civilnog društva i građana iskazana velika spremnost da se ovom humanitarnom izazovu odgovori na adekvatan način, ali ova analiza ne govori o humanitarnim aktivnostima ključnih aktera, o kojima je veoma mnogo i pisano i govoreno u proteklih 15 meseci, već o izazovima i problemima sa kojima se zemlja suočava u statusnom i pravnom smislu prilikom određenja prema ovoj krizi, upravo uklapajući i definišući svoju politiku, prema regionalnim dogovorima i evropskim *ad hoc* rešenjima, koja su takođe predmet kritike i u ovoj analizi.

To samo pokazuje međuzavisnost i neophodnost da Srbija bude tretirana kao partner u evropskim poslovima i dogovorima odnosno, dijalogu u traganju za rešenjima izbegličko-migrantske krize, uz konstantno podsećanje na međunarodne standarde, međunarodno izbegličko pravo i pravo ljudskih prava.

Upravo ova kriza stvara potencijalnu situaciju da region Zapadnog Balkana, a posebno Srbija, postane *landlocked* region/država za izbeglice i migrante, koji ne dolaze direktno iz ratom pogođenih područja na njenu teritoriju niti pak nameravaju da se u njoj nastane. Samozadovoljstvo zemalja EU zbog činjenice

¹ Vladimir Petronijević je urednik teksta i autor poglavlja I, II i V, Miroslava Jelačić je autorka poglavlja III, a Brankica Grupković je autorka poglavlja IV.

da je zatvaranje rute dovelo do smanjenja broja izbeglica i migranata na teritoriji Unije upravo ukazuje na ovu mogućnost.

U ovom trenutku, pored povećanog broja izbeglica i migranata koji pristižu u Srbiju karakteriše i opasnost *ad hoc* i *de facto* readmisije stranih državljana iz Mađarske. Ostaje bojazan, da li pravac u kome se odvija ova kriza odstupa od Plana od 17 tačaka,² koji predviđa raspodelu migrantskog/izbegličkog tereta duž rute, bez jasnog određenja o obavezama država i koji poziva na primenu Sporazuma o readmisiji i u odnosu na državljanu trećih zemalja.

Ova analiza govori i o potrebi usklađivanja politika Srbije sa politikama EU, posebno u okviru pregovaračkih poglavlja 23 odnosno 24, gde reforma sistema azila tek treba da usledi, kao još jedan prilog međuzavisnosti migracijske politike Srbije i dinamike razvoja evropskog zakonodavstva u ovim oblastima ali, i ukazuje na važnost horizontalnog čitanja akcionih planova, koordinacije različitih politika i posmatranje fenomena migracije, kao celine državnog odgovora na izazove koji su pred nama.

A koliko su ti izazovi složeni, ukazuje i obrađena tema tražilaca azila, državljana Republike Srbije u zemljama EU, njihove readmisije odnosno održivog povratka. Ovo pitanje je postalo izuzetno važno nakon vizne liberalizacije, kada je značajan broj državljana Srbije koristio mogućnost bezvизnog režima, kako bi u zemljama Evropske unije podnosio zahteve za azil. Učestale debate i zahteve za suspenzijom bezvизnog režima potom je smenila debata o migrantsko-izbegličkoj krizi, ali daleko od toga da je ovaj problem rešen. Ovom prilikom podsećamo da readmisioni sporazumi pokazuju želju strana ugovornica za saradnjom u borbi protiv iregularnih migracija. Bazirani na principu reciprociteta, njima se ustanovljavaju brze i efikasne procedure za identifikaciju i siguran i uredan povratak lica koja ne ispunjavaju ili su prestala da ispunjavaju uslove za ulazak i boravak na teritoriji strana ugovornica. Potpisnice se takođe obavezuju da će u njegovoj primeni poštovati odredbe međunarodnog prava, pre svih one koje se odnose na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Ženevsku konvenciju.

Ovo u slučaju Srbije, kao strane ugovornice, znači obavezu prihvata svojih državljana, odnosno prihvata bilo kog lica „koje ne ispunjava ili više ne ispunjava važeće uslove za ulazak, boravak ili nastanjenje na teritoriji države članice molilje, ukoliko je dokazano ili ako je moguće na osnovu podnetih *prima facie* dokaza verodostojno pretpostaviti da je to lice državljanin Srbije”. Istovremeno, članom 3 ovog Sporazuma ustanovljava se i obaveza prihvata državljana trećih država i lica bez državljanstva, i to: „bilo kog državljanina treće zemlje ili lica bez državljanstva koje ne ispunjava ili više ne ispunjava važeće uslove za ulazak, boravak ili nastanjenje na teritoriji države članice molilje, ukoliko je dokazano ili ako je moguće na osnovu podnetih *prima facie* dokaza verodostojno pretpostaviti da lice u pitanju: poseduje, ili je u vreme ulaska posedovalo, važeću vizu ili dozvolu boravka izdatu od strane Srbije, ili je na nezakonit način i direktno ušlo na teritoriju države članice, nakon što je boravilo ili bilo u tranzitu kroz teritoriju Srbije.”

Ovaj rad će se stoga fokusirati na dva osnovna pitanja u primeni sporazuma: postignuća i izazove u implementaciji ovog Sporazuma, kada je u pitanju održiv povratak naših državljana, dok će se u svetlu aktuelne migrantske/izbegličke krize otvoriti ona pitanja koja se tiču prihvata stranih državljana, posebno u delu reforme relevantnog zakonodavstva u kontekstu pregovara o članstvu Srbije u EU.

² Blíže opisan u daljem tekstu analize.

II Migrantsko-izbeglička kriza, EU i Srbija

Relevantna statistika migrantsko-izbegličke krize

I pre početka migrantske krize, polovinom 2015. godine, u Srbiji je beleženo povećanje broja lica koja su izražavala nameru da traže međunarodnu zaštitu. Tako je tokom 2013. godine evidentirano 5.065 lica koja su izrazila nameru da traže azil, a već 2014. godine taj broj je utrostručen kada je 16.500 lica izrazilo istu nameru. Upravo su ova migracijska kretanja, predstavljala uvod u izbegličko-migrantsku krizu, bez presedena u novijoj istoriji Evrope. Samo tokom 2015. godine, u Srbiji je evidentirano 577.995 lica koja su izrazila nameru da traže azil u Republici Srbiji. Kao posledica *zatvaranja granica*, broj lica koja izražavaju nameru ili imaju interes da izraze nameru da traže azil u Republici Srbiji osetno je opao, te zaključno sa junom 2016. godine, 4.551 lice je izrazilo nameru za međunarodnom zaštitom u našoj zemlji. Ovaj broj ne treba da bude potcenjen, iako u poređenju sa prethodnom godinom, ovi brojevi izgledaju kao veoma skromni. Ovaj tok i dalje karakteriše značajno prisustvo žena i dece (1.138 žena, 93 maloletna lica bez pratnje), uz istovremeno nepromenjeno većinsko opredeljenje izbeglica i migranata da svoj put nastave ka zemljama EU, što ih koncentriše na područja u kojima je veoma teško obezbediti adekvatne uslove zbrinjavanja i humanitarne asistencije (granični pojas uz mađarsku granicu, pored graničnih prelaza Horgoš 1 i Kelebija).

Evropska unija

Gotovo 15 meseci posle intenziviranja migrantsko-izbegličke krize, preko tzv. zapadno-balkanske rute, ostaje nedvosmislen zaključak da je Evropska unija ovu krizu dočekala nespremna, razjedinjena i veoma spora u rešavanju ovog urgentnog pitanja, koje je ugrozilo stabilnost same Unije i otvorilo pitanje njene prirode, kao političke zajednice zasnovane na određenim vrednostima prepoznatim i proklamovanim u njenim osnivačkim dokumentima.

Da se ova kriza mogla predvideti ukazuje i podatak da je već krajem 2014. godine sa blizu 626.000 zahteva za azil u EU ostvaren najviši broj zahteva od 1992. godine. Istovremeno redovni izveštaji o tragedijama u basenu Mediterana, ukazivali su na intenziviranje pokušaja izbeglica i migranata da se domognu teritorije zemalja Evropske unije.³

Posle jedne od najvećih tragedija na Mediteranu, kada je više od 800 migranata i izbeglica izgubilo život, 20. aprila 2015. godine, države članice su se saglasile sa *Akcionim planom u 10 tačaka*.⁴ Tim Planom je predviđeno dodatno finansijsko jačanje spasilačkih operacija na Mediteranu, ali i intenziviranje napora na uništavanju plovila koje koriste krijumčari, a predviđeno je razmatranje mogućnosti kreiranja realokacijske šeme, odnosno pilot programa preseljenja lica u potrazi za međunarodnom zaštitom.

U cilju boljeg upravljanja migracijama EU je 13. maja 2015. godine usvojila *Evropsku agendu o migracijama*.⁵ Ovaj dokument zasnovan je na četiri stuba: 1. Smanjivanje inicijativa za iregularne migracije; 2. Spašavanje života i bezbednost spoljnih granica; 3. Ojačavanje zajedničke politike o azilu; 4. Stvaranje nove politike o legalnoj migraciji.⁶ Što se tiče neposrednih akcija EU ovaj dokument predstavlja sledeće strategije EU: kao prvo, Komisija je odlučila da utrostruči budžet za zajedničke operacije Fronteksa (Triton i Posejdon) koje pomažu zemljama članicama u spašavanju života migranata i izbeglica na moru. Neke zamlje članice su takođe obezbedile brodove i letelice. Dalje, Komisija je predstavila nacrt za moguću operaciju Bezbednosne

³ IOM je zabeležio 3.279 smrtnih slučajeva na Mediteranu tokom 2014. godine. Prema podacima ove organizacije, tokom 2015. godine zabeležen je 3.771 smrtni slučaj. Prema podacima UNHCR, 2.896 lica je mrtvo ili nestalo na Mediteranu tokom 2016. godine.

<http://www.iom.int/news/iom-counts-3771-migrant-fatalities-mediterranean-2015>

<http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm

⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm

i Odbrambene politike koja bi se bavila zaustavljanjem kriminalnih akcija krijumčara. U cilju hitne reakcije, 27. maja 2015. godine, doneta je odluka o privremenoj realokaciji 40.000 lica unutar teritorije EU iz Italije i Grčke i preseljenju 20.000 lica koja se nalaze van teritorije EU u neku od zemalja članica.⁷ EU je predložila kriterijume na kojima bi se premeštanje zasnivalo kao što su BDP, veličina stanovništva, stopa nezaposlenosti i broj tražilaca azila u prošlosti. Ovaj dokument, kroz saradnju sa trećim državama, dalje uobličava eksternalizaciju, tj. proces koji podrazumeva različite metoda prenosa celokupnog upravljanja migracijama van granica Evropske unije.

U septembru su konačno usvojena dva plana o realokaciji, prvi – 14. septembra 2015. godine o realokaciji 40.000 lica u potrazi za međunarodnom zaštitom i 22-23. septembra o dodatnih 120.000 lica, uz protivljenje članica EU iz istočne Evrope.⁸ Kasnijim odlukama Evropskog saveta, dodatno je podstaknuta potreba daljeg jačanja zaštite spoljnih granica, a odvojena su i značajna finansijska sredstva za ovu namenu.⁹

U poslednjih šest meseci 2015. godine, održano je više sastanka Evropskog saveta, a posebnu pažnju evropske javnosti pobudili su sastanci posvećeni zapadno-balkanskoj ruti uz učešće lidera zemalja Zapadnog Balkana, kao i onaj posvećen uspostavljanju dogovora sa Turskom o migrantsko-izbegličkoj krizi (mart 2016. godine).

PLAN OD 17 TAČAKA

Na samitu Evropske unije i zemalja Zapadnog Balkana, održanog 25. oktobra 2015. godine u Briselu, usvojen je Plan od 17 tačaka, sa ciljem koordiniranog i efikasnog odgovora na migrantsko-izbegličku krizu. Poseban značaj ovog plana je u prepoznavanju potrebe za kontinuiranom razmenom informacija između zemalja na ruti, ali i izbegavanju humanitarne krize, prvenstveno uoči zime koja se približavala. Ipak, ovaj Plan, zasluhuje posebnu analizu, imajući u vidu da je to još uvek jedini dokument koji na konkretan način uključuje zemlje Zapadnog Balkana u konkretne planove Evropske unije povodom ove krize, a koji je nastao uz prisustvo i dijalog političkih lidera ovih zemalja. *Prvo*, Plan koristi termine koji nemaju jasan pravni smisao, već svoje značenje jedino mogu dobiti naknadnim i trenutnim tumačenjem. Tako, se ovim planom, države pozivaju da „obeshrabre“ kretanje izbeglica i migranata. *Drugo*, Plan samo konstatuje dogovor između država da se 50.000 lica razmesti duž rute, bez jasnog naznačenja konkretnih obaveza država. *Treće*, EU je uputila zemlje regije da se za finansijsku podršku za rešavanje ove krize obraćaju međunarodnim finansijskim institucijama, koje po pravilu pružaju kreditnu podršku, što znači dalje zaduživanje ovih zemalja. *Četvrto*, Plan logično ukazuje na potrebu razmene informacija o migrantskom toku između zemalja na ruti, ali uvodi još jedno određenje - kako bi po zahtevu „trebalo obezbediti podatke o svim pridošlim izbeglicama i migrantima.“ Srbija spada u grupu zemalja koja je evidentirala najveći broj ovih lica tokom 2015. godine i eventualna razmena ovih podataka može biti problematična u kontekstu drugih odredbi ovog Plana, pre svega, poziva zemljama članicama da intenziviraju primenu „sporazuma o readmisiji sa trećim državama“ što uključuje i zemlje ove regije.

Ipak, kao ključna zemlja u rešavanju migrantsko-izbegličke krize prepoznata je Turska.

⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/relocation_and_resettlement_factsheet_en.pdf

⁸ Reč je o odlukama 1523-15 I 1601-15. O neefikasnosti ovog procesa, svedoče podaci i konstatacije same Evropske komisije od 16. 3. 2016. godine, shodno kojima je realocirano iz Grčke i Italije 937 tražilaca azila, a po programu preseljenja 4.555 lica, mahom Sirijaca, iz Jordana, Libana i Turske. Ocenjeno je da ovaj proces mora biti ubrzan i efikasno sproveden. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-829_en.htm

⁹ Evropska komisija je saopštila da se adresiranjem ove krize odvajaju sredstva od 1,7 biliona evra, od čega 17 miliona evra za podršku Srbiji i Makedoniji. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5729_en.htm

SPORAZUM IZMEĐU EVROPSKE UNIJE I TURSKE

Sporazum između EU i Turske o rešavanju migrantsko-izbegličke krize postignut je 18. marta 2016. godine i podrazumeva da: svi iregularni migranti koji pristignu na grčka ostrva posle 20. marta 2016. godine budu vraćeni u Tursku; da za svakog Sirijca koji bude vraćen u Tursku, u zemlje EU presele jednog iz Turske (program jedan za jedan); zatim, Turska se obavezala da preduzme mere radi sprečavanja iregularnog kretanja migranata iz Turske ka EU, na kopnu i na moru. Uz zaključivanje Sporazuma o readmisiji između dve strane, Turskoj je obećano ubrzavanje procesa liberalizacije viznog režima uz ispunjavanje uslova iz mape puta, zatim značajna finansijska pomoć od šest milijardi evra do kraja 2018. godine, kao i ubrzavanje procesa evropske integracije. Organizacije civilnog društva, izrazile su posebnu zabrinutost zbog zaključivanja ovog Plana. Kao osnovne primedbe navode se: potencijalna nemogućnost podnošenja zahteva za azil pre eventualnog povratka u Tursku, pravo na pravnu pomoć, kao i na pravni lek protiv odluka o vraćanju, a u postupku koje podnosioc razume. Ukazuje se na opasnost razlikovanja potencijalnih tražilaca azila, shodno njihovoj nacionalnoj pripadnosti, jer plan posebno ukazuje na Sirijce, a ne i na izbeglice iz drugih država.

Srbija

I u Srbiji, kao i u drugim zemljama na ruti, postojalo je početno iznenađenje brzinom razvoja ove krize i velikim brojem izbeglica i migranata koji su u Srbiju pristizali, a i danas pristizu, mahom iz Makedonije, ali i iz Bugarske. Bilo je potrebno izvesno vreme za koordinaciju nacionalnih i lokalnih institucija, međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva da se ovom humanitarnom izazovu odgovori na adekvatan način. Presudan je bio pozitivan stav Vlade Republike Srbije i jasna poruka da su migranti i izbeglice u Srbiji dobrodošle i da čitavo društvo treba da se stavi u funkciju njihovog privremenog i humanitarnog zbrinjavanja.

Ipak, nedvosmislen je zaključak da je politika Vlade Republike Srbije nužno bila uslovljena odnosom i stavovima EU odnosno, politikama pojedinih zemalja članica. Tako se pitanje odnosa Srbije prema migrantskoj krizi može podeliti na tri faze odnosno tri perioda, direktno uslovljena i međuzavisna sa dinamikom unutar Evropske unije.

Tokom prve polovine 2015. godine i na samom početku krize i dalje je postojalo prekršajno kažnjavanje migranata iz zemalja koje su zahvaćene ratnim sukobima i bezbednosnim izazovima Sirijaca, Avganistanaca i Iračana. Ovi postupci su se po pravilu odvijali bez prisustva prevodilaca i adekvatne pravne pomoći. Istovremeno, zvaničnici su iznosili i podatke o kolektivnom vraćanju izbeglica i migranata sa granica Srbije, iako je kolektivno proterivanje najstrože zabranjeno međunarodnim izbegličkim pravom i međunarodnim pravom ljudskih prava.¹⁰ Ovaj period karakteriše i nekontrolisan prelazak izbeglica i migranata u Mađarsku, preko tzv. *zelene granice*. Istovremeno je ova kriza ukazala i na nedovoljan kapacitet državnih organa za registracijom ovih lica, kako u novouspostavljenom prihvatnom centru u Preševu, tako i u Beogradu, u čijim je parkovima, pre svega kod autobuske stanice, boravilo i do 1.000 ljudi dnevno.¹¹

Zatvaranje granice od strane mađarskih vlasti i usmeravanje kretanja izbeglica ka granici sa Hrvatskom, bili su prekretnica u daljem toku ove krize, čime je započela njena *druga faza*. Iako su odnosi između Hrvatske i Srbije u tom periodu bili veoma zaoštreni, što je dovelo čak i do prekida saobraćajnog i trgovinskog prometa, saradnja između dve susedne zemlje je ponovo uspostavljena i postignut je dogovor o *legalnom* kretanju izbeglica i migranata ka zemljama Evropske unije. Koliki je uticaj EU i njenih vodećih zemalja na odnose u ovoj regiji, upravo je pokazao primer stava Nemačke i kancelarke Angele Merkel o ovom pitanju, kroz ključnu odluku da su nemačke granice otvorene za izbeglice sa Bliskog istoka, ali i još važnije objašnjenje te odluke, da bi eventualno zatvaranje granica, izazvalo čak i sukobe na prostoru Zapadnog

¹⁰ <http://www.tanjug.rs/multimedia.aspx?izb=v&&GalID=165926>

¹¹ Više: *Godišnji izveštaj zaštitnika građana za 2015. godinu*, str. 51.

Balkana, imajući u vidu ekonomske, socijalne i interetničke odnose u ovom regionu.¹² Dogovorom o već pomenutom Planu od 17 tačaka, uspostavljena je, po prvi put, posebno problematična odluka koja derogira pravo na međunarodnu zaštitu, a to je mogućnost da legalno tranzitiraju jedino izbeglice iz Sirije, Iraka i Avganistana. Ovo je, što će se kasnije ispostaviti, bio uvod u potpuno zatvaranje zapadno-balkanske rute za organizovano i od država pomognuto kretanje izbeglica.

Treća faza migrantsko-izbegličke krize nastupila je kao posledica dva regionalna skupa održana u Beču i Zagrebu. U februaru 2016. godine, direktori policija Austrije, Slovenije, Hrvatske, Srbije i Makedonije dogovorili su se o merama za ograničavanje migracijskog toka u regionu Zapadnog Balkana. *Zajedničkom izjavom*,¹³ uspostavljaju se kriterijumi koji u potpunosti negiraju osnove međunarodnog izbegličkog prava i međunarodnog prava ljudskih prava. Izjavom se eksplicitno navodi da će se ulazak omogućiti, pre svega, onim licima koja poseduju odgovarajuća dokumenta, vizu ili dozvolu boravka, što lica prognana od rata po pravilu nemaju ili ne moraju imati da bi pristupili teritoriji na kojoj traže utočište (tačka 5). Potom se ovom izjavom reafirmiše mogućnost priznavanja izbegličkog statusa shodno nacionalnoj pripadnosti tražioca, što predstavlja apsolutnu diskriminaciju i suprotno je i samoj definiciji izbeglice shodno Konvenciji o statusu izbeglica. (Ne)pripadnost određenoj nacionalnoj grupi, ne može biti osnov za odbijanje pristupa postupku azila i utvrđivanju njegovog statusa. Još problematičnije, utvrđivanje nacionalnosti tražioca prepušta se i prevodiocima koji suštinski ocenjuju ko može biti izbeglica, a ko ne, na osnovu poznavanja određenog jezika. Ovom izjavom negira se i pravo na jedinstvo porodice, garantovano i međunarodnim i evropskim pravom (tačka 6). Na Konferenciji u Beču održanoj 24. februara 2016. godine, predstavnici ministarstava unutrašnjih poslova Austrije, Hrvatske, Slovenije i zapadno-balkanskih zemalja, još jednom su potvrdili dominantnost pitanja bezbednosti, posebno zaštite granica kroz usvajanje *Deklaracije o zajedničkom upravljanju granicama*.¹⁴

Upravo su ovi skupovi bili uvod u konačno zatvaranje granica između Slovenije i Austrije, što je izazvalo domino efekat i zatvaranje čitave rute za organizovano i legalno kretanje izbeglica i migranata. Odluka o zatvaranju rute dovela je do smanjenja broja izbeglica i migranata u zemljama EU, njihovog manjeg prisustva u zemljama Zapadnog Balkana, ali je pojačala krijumčarenje ljudi, odsustvo pune kontrole nad migracijskim tokom i u potpunosti otvorila pitanje zaštite njihovih prava.

Ovakva situacija i dalje traje, s tim što kriza dobija novu formu i njen epicentar se ponovo pomera ka severu Srbije, duž granične linije sa Mađarskom, kod graničnih prelaza Horgoš 1 i Kelebija.¹⁵ Dodatni problem predstavljaju ponašanje i aktivnosti mađarskih vlasti. Pored zida i žičane ograde, Mađarska je izmenila i svoje krivično zakonodavstvo i zakon kojim se uređuje postupak azila. Poslednjim izmenama zakonodavnog okvira o azilu i zakona o državnoj granici mađarskoj policiji je dato pravo da sve iregularne migrante, koje zatekne u dubini od 8 km graničnog pojasa, automatski vrati u Srbiju. Ova odluka mađarske strane, izazvala je oštru reakciju organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava. Tako, Mađarski helsinški komitet podseća, da je ova odluka mađarskih vlasti u suprotnosti sa međunarodnim izbegličkim pravom i pravom EU, koje garantuje tražiocu azila pravo da ostane na teritoriji članice EU sve dok njegovom zahtevu za azil ne bude odlučeno, a izmenama zakona se uspostavlja mogućnost nekontrolisanog vraćanja ljudi, bez mogućnosti da zahtev za azil i podnesu. Ukazuje se i na slabosti sistema azila u Srbiji i nemogućnost efikasnog rešavanja zahteva, ali se ukazuje i na veoma loše sanitarne, humanitarne i higijenske uslove u graničnom pojasu između Srbije i Mađarske.¹⁶

¹² <http://mondo.rs/a844642/Info/Svet/Angela-Merkel-Moguci-oruzani-sukobi-na-Balkanu-ako-zatvorimo-granicu.html>

¹³ http://www.mup.hr/UserDocsImages/topvijesti/2016/veljaca/migranti_sastanak/joint_statement.pdf

¹⁴ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6481-2016-INIT/en/pdf>

¹⁵ Prema poslednjim podacima, od 12. 7. 2016. godine, oko 500 migranata i izbeglica ulazi u Srbiju dnevno. Trenutno ih je na graničnim prelazima oko 700. U ovom trenutku u Srbiji je evidentirano 3.126 lica, dok smeštajni kapaciteti iznose oko 6.000 mesta. <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:614690-U-Srbiju-dnevno-ulazi-oko-500-izbeglica>

¹⁶ <http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-info-update-push-backs-5-July-2016.pdf>

Prema podacima UNHCR, samo u toku prvog dana primene novog mađarskog zakonodavstva, evidentirano je 120 slučajeva *de facto* readmisije prema Srbiji. Upravo ovaj slučaj ukazuje na potrebu reforme sistema azila u Republici Srbiji *u kontekstu readmisije državljana trećih država*.¹⁷ Tako, Evropska komisija u svom godišnjem Izveštaju o napretku za Srbiju za 2015. godinu,¹⁸ navodi da je *hitno potrebna sveobuhvatna reforma racionalizacije azilnog sistema i dovođenje u sklad sa evropskim i međunarodnim standardima*. Takođe, iako je Srbija tranzitna zemlja, ukazuje se da je azilni i ukupni migracioni okvir „generalno slab” i preporučuje se poseban fokus na *identifikaciju lica kojima je potrebna zaštita*, kao i ulaganje *značajnih napora* u rešavanju *fenomena* neosnovanih zahteva za azil u državama članicama Evropske unije. Upravo migrantsko-izbeglička kriza ukazuje na potrebu daljeg jačanje sistema prihvata državljana trećih država, sistema azila, te readmisije onih koji u Srbiji ne ostvare pravo na međunarodnu zaštitu.

III Reforme u oblasti azila

Sistem azila i migracija u Republici Srbiji trenutno je neophodno posmatrati na dva nivoa – prvi, humanitarni, koji je aktuelizovan pojačanim prilivom migranata i izbeglica na teritoriji Srbije i drugi, koji bi se mogao okarakterisati kao reformski - uspostavljanje funkcionalnog sistema azila i upravljanja migracijama koji će biti u skladu sa strateškim opredeljenjem i međunarodno preuzetim obavezama Srbije.

Srbija je započela s uspostavljanjem sistema azila tokom procesa ispunjavanja kriterijuma Mape puta za svrstavanje na listu zemalja koje uživaju bezvizni režim sa Evropskom unijom. Iako su određeni koraci preduzeti i rezultati postignuti, sprovođenje reformi s ciljem izgradnje funkcionalnog sistema i pre nastupanja krize bilo je veoma otežano prilivom velikog broja migranata, odnosno tražilaca azila. Usled mešovitog migracijskog toka,¹⁹ ekspanzije krijumčarenja migranata, sprovođenje mera kontrole granica od strane država sa ciljem zaustavljanja iregularnih kretanja zajedno sa pritiscima na sistem azila neretko i od strane migranata koji su u potrazi za boljim ekonomskim uslovima, doveli su Srbiju u stadijum u kome je bilo neophodno promišljati o uzročno-posledičnoj vezi između pojedinih aspekata politika migracija i sistema azila (tzv. *migration-asylum nexus*). Uticaj koji je proizvodio mešoviti migracijski tok može se okarakterisati kao faktor koji je u gotovo identičnoj meri uticao na funkcionisanje sistema azila, kao i nedostaci identifikovani u samom sistemu - institucionalni i infrastrukturni nedostaci, ali na osnovu analize prakse i nedostaci u važećem Zakonu o azilu. Sistem se donekle može unaprediti harmonizacijom zakonodavstva sa zakonodavstvom EU, odnosno horizontalnim usklađivanjem normativnog okvira za azil,²⁰ ali je *condition sine qua non* poboljšanje kapaciteta i prakse, odnosno adekvatna primena i tumačenje propisa koji su na snazi.

¹⁷ Vidi sekciju II.

¹⁸ European Commission. 2015. SERBIA 2015 REPORT.

Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf

¹⁹ Termin se koristi da opiše kretanja u kojima se osobe motivisane različitim razlozima i okolnostima zajedno kreću, bilo u okviru ili preko međunarodnih granica. Uobičajeno, pažnja se posvećuje mešovitim migracijskim kretanjima preko međunarodnih granica, i to iregularnih/ nedozvoljenih kretanja različitih kategorija kao što su izbeglice, tražioci azila, ekonomski migranti, žrtve trgovine ljudima, krijumčareni migranti i druge ranjive kategorije, uključujući žene, decu i maloletnike bez pratnje, i kod kojih osobe koje se kreću ne poseduju validna dokumenta ili ne ispunjavaju uslove da na zakonit način uđu na teritoriju države kroz čiju se teritoriju kreću.

²⁰ U reformi zakonodavstva za oblast azila, prevashodno je važno objektivno sagledati i uzeti u obzir specifičnosti Srbije: njen ustavno-pravni poredak, inistitucionalne i administrativne kapaciteta kao i ekonomske i socijalne faktore i na taj način osigurati efektivnu implementaciju usvojenih standarda. Presudno je važno da novousvojeni dokumenti budu u potpunosti međusobno usklađeni kako bi se izbeglo postojanje pravnih praznina ili kontradiktornih rešenja.

Prevazilaženje uočenih nedostataka postaće imperativ sa početkom procesa pregovora za članstvo u Evropskoj uniji, nakon otvaranja Poglavlja 24 koje tretira i politiku azila. Srbija će u procesu približavanja EU biti obavezna da trenutno važeće propise u oblasti azila u potpunosti uskladi sa pravnim standardima EU, ali i da nedvosmisleno pokaže da se standardi koje nameće EU ne poštuju samo deklarativno usvajanjem propisa, nego da su oni integralni deo postupka primene propisa.

Prema najavama zvaničnika i usvojenim strateškim dokumentima 2015. godina je viđena kao jedna od ključnih reformskih godina u kojoj je trebalo započeti sa sprovođenjem aktivnosti koje imaju za cilj ispunjavanje kriterijuma iz Poglavlja 24 (Pravda, sloboda i bezbednost), u okviru kojeg značajno mesto zauzimaju i politike u oblasti azila i migracija. Usled (ne)očekivanog priliva velikog broja migranata i izbeglica reformske aktivnosti ustupile su mesto aktivnostima koje su bile usmerene na ublažavanje posledica novonastalih okolnosti - obezbeđivanje osnovnih urgentnih potreba ljudi u migracijama i sigurnog prolaza do željenih zemalja destinacije. Ohrabrujuće je da reformski proces nije bio zaustavljen, već značajno usporen, što bar u ovoj fazi može biti solidna osnova za tvrdnju da Srbija iskazuje posvećenost potrebi reformisanja sistema azila i šire, upravljanja migracijama.

Normativni okvir u oblasti azila i migracija

Pravo na azil²¹ zajamčeno je Ustavom Republike Srbije²² i nacionalnim zakonodavstvom. Srbija je ratifikovala i mnoge međunarodne ugovore koji su na direktan ili posredan način od značaja za pitanja azila. Pored toga, pravni okvir upotpunjuje i značajan broj strateških dokumenata, zakona i podzakonskih akata koje je u poslednjih deset godina Vlada Republike Srbije usvojila u cilju definisanja i upravljanja zakonitim migracijama i borbom protiv nezakonitih: Strategija integrisanog upravljanja granicom,²³ Strategija za borbu protiv trgovine ljudima, Strategija suprotstavljanja ilegalnim migracijama za period 2009-2014,²⁴ Strategija upravljanja migracijama,²⁵ Zakon o zaštiti državne granice,²⁶ Zakon o azilu,²⁷ Zakon o strancima,²⁸ Zakon o upravljanju migracijama,²⁹ Zakon o zapošljavanju stranaca, prateći podzakonski akti, zakoni kojima se potvrđuju bilateralni i multilateralni sporazumi o readmisiji³⁰ i dr.

Srbiju obavezuje i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskim zajednicama i njenim državama članicama. Srbija se obavezala Sporazumom da će uskladiti svoju legislativu u relevantnim sektorima sa zakonodavstvom Zajednice, kao i da će je tako usklađenu efikasno sprovesti.³¹ Vlada Republike Srbije je uspostavljanje sistema azila postavila kao jedan od važnih zadataka u svim ključnim dokumentima u okviru evropske integracije.

²¹ Prema članu 2 Zakona o azilu, azil je pravo na boravak i zaštitu koje ima stranac kome je na osnovu odluke nadležnog organa koji je odlučivao o njegovom zahtevu za azil u Republici Srbiji odobreno utočište ili drugi oblik zaštite predviđen ovim zakonom. U istom članu, zakon definiše i pojam utočišta kao pravo na boravak i zaštitu koja se daje izbeglici na teritoriji Republike Srbije za koga nadležni organ utvrdi da je njegovo strahovanje od progona u državi porekla osnovano. Ustav Republike Srbije, sa druge strane, garantuje isključivo pravo na utočište.

²² Službeni glasnik RS, br. 98/06.

²³ Strategija integrisanog upravljanja granicom, Službeni glasnik RS, br. 11/06.

²⁴ Strategija suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji za period 2009–2014. godine, Službeni glasnik RS, br. 25/09.

²⁵ Strategija za upravljanje migracijama, Službeni glasnik RS, br. 59/09.

²⁶ Zakon o zaštiti državne granice, Službeni glasnik RS, br. 97/2008.

²⁷ Zakon o azilu, Službeni glasnik RS, br. 109/07.

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

²⁹ Zakon o upravljanju migracijama, Službeni glasnik RS, br. 107/12.

³⁰ <http://www.kirs.gov.rs/articles/readsporazumi.php?type1=44&clang=SER&cdate=0>

³¹ U članu 82 SSP-a navedeno je da će saradnja u oblasti azila biti posebno usredsređena na sprovođenje nacionalnog zakonodavstva kako bi se dostigli standardi iz Konvencije o statusu izbeglica potpisane u Ženevi 28. jula 1951. godine i Protokola o statusu izbeglica, potpisanog u Njujorku 31. januara 1967. godine, radi obezbeđenja poštovanja zabrane proterivanja, kao i ostalih prava tražilaca azila i izbeglica.

Ulazak u Evropsku uniju predstavlja stratešku orijentaciju Republike Srbije, što za sobom povlači i prihvatanje usvojenih evropskih vrednosti i standarda u čitavom nizu oblasti. S ciljem dobijanja preciznog uvida u obim i praćenje ovog procesa Srbija je razvila *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA)*, koji predstavlja detaljan plan za usklađivanje zakonodavstva i definisanje ljudskih i budžetskih resursa neophodnih za sprovođenje predviđenih zadataka. NPAA pokriva period od 2014. do 2018. godine. U oblasti azila, NPAA prepoznaje većinu ključnih slabosti sistema azila i predviđa niz mera kojima će se sistem unaprediti - osnivanje i unapređenje kapaciteta prvostepenog organa u skladu sa standardima EU, obezbeđivanje odgovarajućih finansijskih sredstava za funkcionisanje nacionalnog sistema azila, obezbeđivanje na svim nivoima adekvatnih administrativnih kapaciteta koji će kvalitetno i na vreme obavljati sve poslove potrebne za nesmetano funkcionisanje nacionalnog sistema azila, obezbeđivanje dovoljnih kapaciteta za smeštaj tražilaca azila, koji bi bili stalnog karaktera, sprovođenje adekvatnog postupka integracije za korisnike različitih oblika međunarodne zaštite, itd.

Svakako najvažniji dokument kojim se na najsveobuhvatniji način može sagledati stav Republike Srbije prema reformama koje je potrebno sprovesti u oblasti azila i migracija, sadržan je u Akcionom planu za Poglavlje 24,³² što je konstatovano i u samom dokumentu *...akcioni plan imaće primat u odnosu na sva strateška dokumenta i akcione planove u relevantnim oblastima...*³³ Akcioni plan dobio je pozitivnu ocenu od strane evropskih zvaničnika, a nadležni organi Srbije su već krenuli u realizaciju nekih od predviđenih mera iako pregovori o Poglavlju 24 još uvek nisu zvanično počeli.³⁴ Predviđena je izmena velikog broja propisa, pre svega zakona i to uglavnom tokom 2016. i 2017. godine, dok je manje naglašena izmena strateških dokumenata u oblasti azila i migracija.

Utisak je i da je plan postavljen na diskutabilnim osnovama, i da će posledično neke od mera imati samo limitirani efekat. Primera radi, u opisu aktuelne situacije navedeno je da Prihvatilište za strance, kao institucija za boravak stranaca pod pojačanim policijskim nadzorom, raspolaže sa 144 mesta i da je neophodno uraditi prilagođavanje kapaciteta stvaranjem adekvatnih uslova za ranjive kategorije. Pritom se ne predviđa uspostavljanje niti jedne druge specijalizovane ustanove za pritvor/ograničenje slobode kretanja migranata. Imajući u vidu karakteristike migracijskog toka, relevantne statističke podatke i osnove za ograničenje slobode kretanja koji su propisani u trenutno važećim propisima u oblasti azila i migracija, kao i odredbe evropskog zakonodavstva, može se zaključiti da je broj raspoloživih mesta nedovoljan. Takođe, može se postaviti pitanje ekonomičnosti rešenja po kome postoji samo jedna ustanova tog tipa koja se nalazi u Beogradu, iako se većina aktivnosti i kretanja migranata najčešće beleži u blizini granica Srbije.

Dalje, neke od planiranih mera koje se tiču izmena zakonodavstva nisu praćene odgovarajućim merama koje su neophodne za njihovu punu implementaciju. Pa tako, prema trenutno važećem Nacrtu zakona o azilu i privremenoj zaštiti, propisana je mogućnost vođenja graničnih procedura, a da pritom nisu predviđene mere koje su usmerene na uspostavljanje odgovarajuće infrastrukture i potrebnih kadrovskih kapaciteta. Posebno zabrinjava činjenica da Akcioni plan predviđenim merama ne odlikava u dovoljnoj meri međuzavisnost koja postoji u okviru različitih podsistema sistema upravljanja migracijama (primera radi, jedan od elemenata migracijske politike za koje će države članice pokazati interesovanje jeste pitanje efikasne readmisije državljana trećih država). Ukoliko sporazumi o readmisiji počnu efikasno da se primenjuju između zemalja u okruženju i ukoliko Srbija potpiše sporazume i otpočne primena istih sa sigurnim zemljama porekla, neophodno je pripremiti i odgovarajuće kapacitete i uspostaviti režim za lica koja čekaju da budu vraćena/prihvaćena. Sa 144 mesta u Prihvatilištu za strance i bez adekvatnih i prilagođenih prostora u blizini granica, Srbija neće moći da uspostavi efikasan sistem readmisije i što je posebno zabrinjavajuće tretman migranata koji su u postupku u skladu sa prihvaćenim standardima. Bilo

³² http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/36e98096-9938-4aaf-b36c-e413bfbcac57/Trecna_verzija_AP_27_03_2015.pdf?MOD=AJPERES&CVID=kTXD4Ry

³³ Akcioni plan za Poglavlje 24, strana 11 (preveo autor).

³⁴ http://www.mup.gov.rs/cms_cir/oglasni.nsf/ap-p24.pdf

bi poželjno da se Akcioni plan za Poglavlje 24 revidira u nekoj kasnijoj fazi, tako što će se formulirati realističniji i detaljniji plan usklađivanja zakonskih propisa koji će biti praćen i detaljnijom procenom o ljudskim i finansijskim resursima neophodnim za sprovođenje reformi na ovom polju. Tokom procesa izmena, bilo bi poželjno da se konsultuju i vaninstitucionalni akteri koji su direktno ili indirektno uključeni u funkcionisanje sistema azila.

Zakon o azilu kao sistemski zakon

Trenutno važeći Zakon o azilu (u daljem tekstu ZoA) usvojen je 2007. godine, a njegova primena počela je aprila 2008. godine. Tokom 2008. godine donet je i čitav niz podzakonskih akata koje prate Zakon. Iako izmena zakonodavnog okvira u oblasti azila predstavlja jednu od glavnih mera u svim ključnim strateškim dokumentima, od 2008. godine pa do danas u pogledu propisa koji uređuju ovu oblast nije bilo promena, iako su rešenja u važećem Zakonu izazivala niz problema u primeni.

ZoA kao najbitniji akt u ovoj oblasti, odslikava neophodnost *balansiranja* između univerzalnih standarda i regionalnih, evropskih rešenja koja su podjednako morala biti zastupljena u zakonskom tekstu.³⁵ Koncipiran je i na osnovu pravnih iskustava i pravnih rešenja zemalja regiona i uz asistenciju predstavnika UNHCR, pritom zadržavajući osobenosti srpskog upravnog postupka. Pored odredbi sadržanih u UN Konvenciji o statusu izbeglica (u daljem tekstu Ženevska konvencija),³⁶ u tekst zakona unete su i norme motivisane drugim ugovorima o ljudskim pravima. Član 6 ZoA³⁷ koji propisuje zabranu proterivanja ili vraćanja, oslanja se na član 33 Ženevske konvencije, ali stavom 3 usklađen je i sa članom 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (u daljem tekstu: EKLJP). Dodatno, pored osnova propisanih Ženevskom konvencijom (rasa, veroispovest, nacionalna ili pripadnost nekoj (društvenoj) grupi³⁸ i politička uverenja) zakon prepoznaje zahteve za izbeglički status koji se temelje na strahu od progona zbog pola, odnosno jezika.³⁹ U delu prelaznih i završnih odredbi, ZoA obavezuje na tumačenje shodno Ženevskoj konvenciji, Protokolu i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava (član 65).⁴⁰ S druge strane, ukoliko se ima u vidu u kojoj se fazi procesa pristupanja EU Srbija nalazila, kao i obaveze koje su joj se u toj fazi nametale, uticaj *aquis communautaire* u oblasti azila nije zanemarljiv.

Iako je glavna intencija, zbog koje je predviđeno donošenje novog zakona o azilu, usklađivanje nacionalnog sistema sa zakonodavnim okvirom Evropske unije - naročito sa Direktivom 2011/95/EU, koja propisuje standarde za kvalifikaciju državljanina trećih zemalja ili lica bez državljanstva za ostvarivanje prava na azil, standarde u cilju postizanja jedinstvenog statusa izbeglica ili lica koje ispunjavaju uslove za supsidijarnu zaštitu, kao i standarde koji se odnose na sadržaj (prava i obaveze) odobrene zaštite, Direktivom 2013/32/

³⁵ Direktiva o postupku jedan je od najviše kritikovanih i najkontraverznijih delova pravne tekovine EU. Nekonkizistentnost sa međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i pravom Zajednice traži ukidanje najmanje 12 odredbi (Peers i Rogers, 2006:410). Odredbe Direktive o kvalifikaciji nisu u skladu sa opštim principima prava EU, koji uključuju poštovanje Konvencije o izbeglicama iz 1951, kao i Evropske konvencije o ljudskim pravima (ECRE, 2010:4).

³⁶ Konvencija UN o statusu izbeglica iz 1951. godine, Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br.7/60.

³⁷ Član 6. stav 1. Zakona o azilu propisuje 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, dok u stavu 2 „nijedno lice ne sme biti proterano ili protiv njegove volje vraćeno na teritoriju na kojoj postoji rizik da će biti podvrgnuto mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.”

³⁸ Naime, zakonodavac, iako preuzima iz Konvencije o izbeglicama osnove za davanje azila, nije do kraja usvojio terminologiju Konvencije. Prema tekstu Konvencije, azil se dodeljuje licu koje strahuje od progona, između ostalog, zbog pripadnosti društvenoj grupi. U pravnom poretku Republike Srbije, međutim, predviđa se pripadnost nekoj grupi, a u nekim odredbama Zakona o azilu pominje se pripadništvo određenoj društvenoj grupi (čl. 6. ZoA).

³⁹ U članu 2. stav 6. Zakona o azilu definisano je da se izbeglicom smatra „lice koje se, zbog opravdanog straha od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, ne nalazi u državi svog porekla i nije u mogućnosti ili zbog tog straha ne želi da se stavi pod zaštitu te države, kao i lice bez državljanstva koje se nalazi izvan države svog prethodnog stalnog boravka i koje ne može ili zbog tog straha ne želi da se vrati u tu državu.”

⁴⁰ Prema UNHCR-u, države potpisnice trebalo bi da tumače Ženevsku konvenciju u duhu i skladu s njenom svrhom. UNHCR (1995), UNHCR General Conclusion on International Protection, No. 77 (XLVI), para. 19 (e).

EU koja propisuje postupak za priznavanje i oduzimanje prava na azil, Direktivom 2013/33/EU koja propisuje standarde za prijem lica koja su podnela zahtev za azil i Direktivom 2001/55/EC koja reguliše institut privremene zaštite - pozitivno je da su se, prilikom definisanja odredbi aktuelnog Nacrta, nadležni organi ipak odlučili za postepeno usklađivanje.

Trenutno aktuelna verzija *Nacrta o azilu i privremenoj zaštiti* (u daljem tekstu: Nacrt),⁴¹ predstavlja značajno unapređenje u odnosu na važeći Zakon, iako su neka od metodoloških i proceduralnih rešenja i dalje sporna. Posebno je značajno istaći da je u okviru konstruktivnog dijaloga koji je vođen tokom javne rasprave usvojen značajan broj predloga relevantnih organizacija civilnog društva.

Ključne zakonodavne novine

Uopšteno govoreći, može se izdvojiti nekoliko vidova pozitivnih promena koje su sadržane u Nacrtu: jezičko i pojmovno unapređenje teksta kojim se otklanjaju kontradiktornosti i nedoslednosti i vrše određena preciziranja, uvođenje viših standarda u pogledu prava i zaštite posebno ranjivih kategorija tražilaca azila, izmene u postupku azila kroz uvođenje posebnih procedura, preciziranja rokova u kojima se preduzimaju određene radnje u postupku, izmene u pogledu dostupnih prava za lica koji uživaju neki oblik zaštite. Takođe, značajno je i da Nacrt progresivno uvodi rodnu dimenziju u postupcima azila, usklađujući na taj način svoje odredbe sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju nasilja nad ženama na čije poštovanje se Srbija obavezala.⁴² U pojedinostima, izmene kojima se uvode procesne i prihvatne garancije za maloletnike, pri čemu se izdava grupa maloletnika bez pratnje, zauzimaju značajan prostor.

U okviru Poglavlja IV „Postupak azila” pozitivnu novinu predstavlja takođe uvođenje posebnih postupaka azila, tačnije ubrzanog postupka (koji predviđa kraće rokove za donošenje odluke po podnetom zahtevu) i postupaka na granici ili tranzitnom prostoru (tzv. granična procedura). Međutim član 41 koji predviđa uvođenje granične procedure, ostavlja veliku prazninu u pogledu načina njenog regulisanja. Naime, nejasno je najpre da li se granična procedura sprovodi *per se* u svakoj situaciji kada osoba izrazi nameru da traži azil u RS na graničnom prelazu/ili tranzitnom prostoru, ili se primenjuje u tačno određenim slučajevima (kao što to predviđa Direktiva 2013/32/EU). Takođe, u pogledu granične procedure nameće se pitanje postojanja odgovarajuće prateće infrastrukture kao i pitanje organa nadležnog za preduzimanje radnji u prvostepenom postupku, imajući u vidu da se sedište Kancelarije za azil, kao nadležni prvostepeni organ, nalazi u Beogradu.

Kod proceduralnih odredbi, jedna od najvećih novina Nacrta, jeste unapređenje koncepta sigurne treće zemlje. Lista sigurnih trećih država se, u skladu sa rešenjima u značajnom broju zemalja članica neće donositi, već će se za određivanje da li se neka država može smatrati sigurnom koristiti definicija data u Zakonu. U tom smislu, u svakom pojedinačnom slučaju će se utvrđivati da li su ispunjeni uslovi za primenu koncepta sigurne treće zemlje, ceneći isto tako da li postoji veza između te zemlje i tražioca azila na osnovu koje se može razumno očekivati da u njoj zatraži azil. Takođe, pozitivno je da Nacrt sadrži standard po kome ukoliko treća zemlja ne prihvati da razmatra zahtev lica u pitanju, Srbija je ta koja će zasnovati svoju nadležnost i odlučiti o zahtevu za azil.

Među pozitivnim rešenjima Nacrta važno je pomenuti i izjednačavanje u pogledu dostupnih prava lica koja uživaju izbeglički status sa osobama pod supsidijarnom zaštitom. Izjednačavanje garantovanih prava, za rezultat ima *de facto* uniformni status za sva lica kojima je dodeljena međunarodna zaštita. Usvojenim

⁴¹ Dostupan na sajtu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije:

[http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/dokumenti/Regulativa/lut/p/z1/jZFBT4NAEIV_Sw8cywwLsou3TUoXqY3RiqV7MWDWLQmFZgGJ_15qe5Co6Nxm8t7LNzMG1QVZZW-FztqirrJy6HfSf3ZIQcJX4K1I6BL5msbLzSMICfNh-ynAX4ojoyP_474K17wgkK-ahg9znguEVI7hx_vI_gQT50hmjqhZ2renUJXLCI6eJt6f1r1AiCk9Qni8eFi7xhPNN4IcE-T0NFquQuSzCi2DqL00E8d6CUohB6rLOzz_gVe4yDdKoV2WUsTszjPdte2yuLbSw73tb17UulW0aC39y7OumhXQkhIEzns14nf94SJLDPmXiZi7zd7fXfDb7AE-YqSY!//dz/d5/L0lDUmlTUSEhL3dHa0FKRnNBLzROV3FpQSEhL3NyX1JTXyNMYXRu/](http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/dokumenti/Regulativa/lut/p/z1/jZFBT4NAEIV_Sw8cywwLsou3TUoXqY3RiqV7MWDWLQmFZgGJ_15qe5Co6Nxm8t7LNzMG1QVZZW-FztqirrJy6HfSf3ZIQcJX4K1I6BL5msbLzSMICfNh-ynAX4ojoyP_474K17wgkK-ahg9znguEVI7hx_vI_gQT50hmjqhZ2renUJXLCI6eJt6f1r1AiCk9Qni8eFi7xhPNN4IcE-T0NFquQuSzCi2DqL00E8d6CUohB6rLOzz_gVe4yDdKoV2WUsTszjPdte2yuLbSw73tb17UulW0aC39y7OumhXQkhIEzns14nf94SJLDPmXiZi7zd7fXfDb7AE-YqSY!/)

⁴² Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori br. 12/2013.

rešenjem, Republika Srbija makar na deklarativnom nivou pokazuju svoju privrženost poštovanju instrumenata međunarodnog prava kojima se garantuju osnovna ljudska prava uključujući i one koji zabranjuju diskriminaciju.⁴³

Prema najavama nadležnih organa, treba očekivati da će novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti biti usvojen u novembru ove godine. Pohvalno je da se očekuje skoro usvajanje jednog od sistemskih zakona, ali uz istovremeno podsećanje da je za potpuno funkcionalan sistem azila neophodno usvojiti i uskladiti i druge propise značajne u oblasti migracija, u prvom redu Zakon o strancima,⁴⁴ čije se izmene takođe očekuju u trećem kvartalu 2016. godine.

IV Primena Sporazuma o readmisiji

Državljeni Srbije kao tražioci azila u zemljama EU - održivi povratak

Region Zapadnog Balkana napušta veliki broj ljudi. Na prvi pogled ključni razlozi za to su socio-ekonomska situacija, kao i (ne)stabilnost unutrašnjih političkih odnosa. Nadalje, ključna su sva ona pitanja koje su u procesu evropske integracije označena kao politički kriterijumi, posebno razvoj demokratije, vladavine prava, ljudskih prava, zaštite manjina. Ipak, migracije sa Zapadnog Balkana prvenstveno su uslovljene društvenom nesigurnošću i odsustvom kapaciteta/političke volje tih država u sferi socijalne zaštite, garantovanja ljudskih prava, prava manjina, diskriminacije i sl.

Srbija izgrađuje neophodni zakonodavni i strateški odgovor u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Ipak, Eurostat⁴⁵ ističe da je 43,1% stanovnika Srbije u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti.

Ono što je usvojeno, potrebno je i primenjivati, posebno u oblasti zaštite nacionalnih manjina. Sve države kojima je odobrena vizna liberalizacija 2009. odnosno 2010. godine, prethodno su sačinile tzv. mape puta. Ne ulazeći u sve detalje tog procesa, ovde je važno napomenuti da je zatražena efektivna implementacija sporazuma o readmisiji (uglavnom su to bili tehnički zahtevi), ali bez kriterijuma u pogledu reintegracije, odnosno održivog povratka lica po tom sporazumu. Srbija je u tom procesu usvojila Strategiju reintegracije povratnika po osnovu Sporazuma o readmisiji, uz naglasak na proces integracije *kao najvažniji u lancu održive kontrole migracija i jedini način na koji Republika Srbija može u potpunosti da ispuni obaveze prihvaćene u Procesu stabilizacije i pridruživanja*.⁴⁶ Budući da među prisilnim povratnicima više od 70% predstavljaju lica romske nacionalnosti, navedena Strategija sadrži i posebne aktivnosti u procesu povratka Roma, jer je reč o višestruko diskriminisanoj nacionalnoj manjini. Da su podnosioci neosnovanih zahteva za azil u EU prvenstveno pripadnici nacionalnih manjina pokazuje i EASO Analiza, po kojoj su Romi u 85% podnosioci zahteva iz Srbije.⁴⁷

U svetlu svih faktora koji građane Srbije romske nacionalnosti primoravaju na odlazak, posebno naglašenijih finansijskih, socijalnih i zdravstvenih problema u odnosu na većinsko stanovništvo, potrebno je ipak svaki

⁴³ U svetlu izmenjenog teksta Direktive o kvalifikaciji 2011/95/EU, koji je stupio na snagu u decembru 2013, Zakon o azilu trebalo bi u značajnoj meri da se izmeni, u delu kojim se propisuju prava garantovana izbeglicama i licima kojima je priznata supsidijarna zaštita. Trenutno, zakon određena prava garantuje isključivo licima kojima je dodeljeno utočište, ali ne i licima kojima je priznata supsidijarna zaštita. Teško je naći objektivno opravdanje za situaciju u kojoj osobi koja beži od ozbiljnih povreda može biti pruženo manje prava nego izbeglici koja beži od progona.

⁴⁴ Bliže: publikacije Grupe 484, dostupne na: http://grupa484.org.rs/publikacije_kategorija/cemi/

⁴⁵ Eurostat, 2016. Social Inclusion statistics.

Dostupno na: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_inclusion_statistics

⁴⁶ Strategija reintegracije povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji (Službeni glasnik RS, br. 15/2009).

Dostupno na: http://www.kirs.gov.rs/docs/Strategija_reintegracije_povratnika.pdf

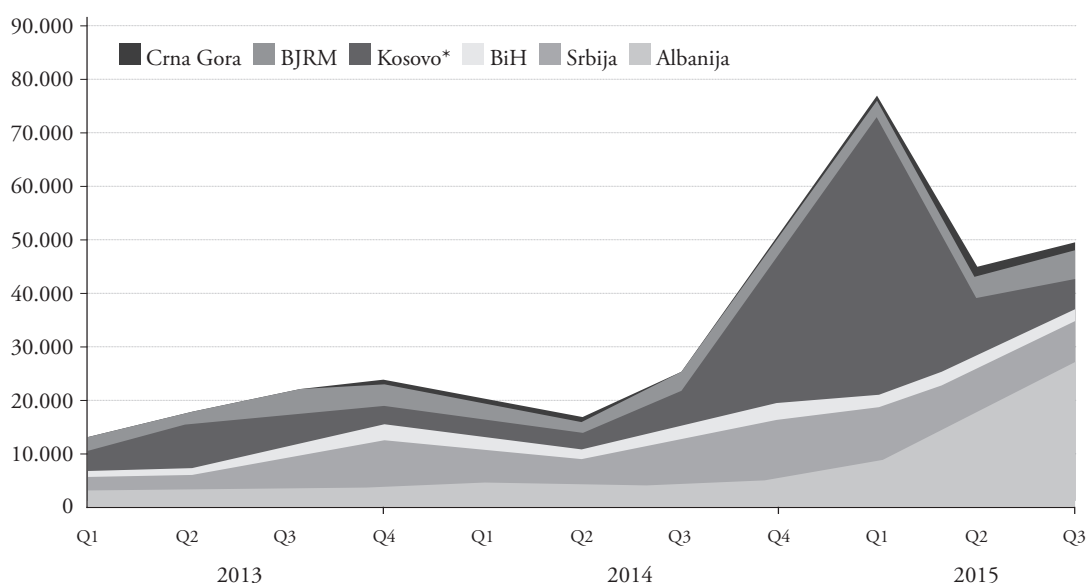
⁴⁷ EASO. 2013. Asylum applicants from the Western Balkans: Comparative analysis of trends, push-pull factors and responses. Dostupno na: http://www.ecoi.net/file_upload/90_1385373113_easo-2013-11-western-balkans.pdf

zahtev procenjivati na individualnoj osnovi. Ažurirana EASO Analiza iz 2015. godine⁴⁸ sumira pet glavnih razloga za odlazak: društvene probleme određenih grupa, pristup tržištu rada/nezaposlenost, nedostatak društvene infrastrukture, neizgrađenost zdravstvenog sistema i pitanja povezana sa sistemom obrazovanja.

Države Balkana su proglašene zemljama sigurnog porekla, pored toga ubrzane su procedure, smanjeni su ili ukinuti finansijski benefiti tražiocima azila. Međutim, ta odluka sama za sebe nije dovela do smanjenja broja podnetih zahteva. Tako, prema ESI Izveštaju,⁴⁹ nakon odluke Savezne kancelarije za migracije i izbeglice (BAMF) da se prioritarno i ubrzano rešavaju zahtevi za azil državljana Zapadnog Balkana, prosečno vreme procedure skraćeno je sa tri meseca na devet dana, što je dovelo i do značajnog smanjenja broja zahteva u narednom periodu. Ipak, primećuje ESI, ova mera je bila kratkog daha.

Neosnovani zahtevi za azil značajno opterećuju azilne sisteme država članica EU, što pokazuje i EASO Izveštaj,⁵⁰ uz napomenu da je u 2016. godini zabeleženo smanjenje broja podnetih zahteva.

Grafikon 1. Broj tražilaca azila sa Zapadnog Balkana u periodu 2013-2015.



Države regiona preduzele su razne aktivnosti za smanjenje broja tražilaca azila u Evropskoj uniji. Ipak naj snažnije mere vlada usledile su tek nakon pretnje suspenzijom bezvignog režima, u procesu usaglašavanja suspenzivne klauzule u EK Regulativi 539/2001, posebno po njenom usvajanju u decembru 2013. godine.

Srbija je sprovela informativnu kampanju o zloupotrebi prava na traženje azila. Doneta je Uredba o povećanim nadležnostima granične policije, pa su uvedene rigorozne kontrole na graničnim prelazima, pojačana je kontrola tzv. izlaznih uslova, odnosno provera da li putnici imaju zdravstveno osiguranje, sredstva za izdržavanje, pozivno pismo ili vaučer turističke agencije i povratne karte. Po tom osnovu veliki broj ljudi je vraćen sa graničnih prelaza (uz verovatno etničko profilisanje), što je na lokalnu otvorilo debatu o kršenju ljudskih prava. U Krivični zakonik uneto je krivično delo „Omogućavanje zloupotrebe ostvarivanja prava azila u stranoj državi” (član 350a). Takođe, započete su istrage protiv organizatora prebacivanja azilanata u EU.

⁴⁸ EASO. 2015. Asylum applicants from the Western Balkans: Comparative analysis of trends, push-pull factors and responses - Update. Dostupno na: https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/Asylum-Applicants-from-the-Western-Balkans_Update_r_May-2015.pdf

⁴⁹ ESI. 2015. New facts and figures on Western Balkan Asylum Seekers. Dostupno na: <http://www.esiweb.org/pdf/New%20facts%20and%20figures%20on%20WB%20asylum%20claims%206%20April%202015.pdf>

⁵⁰ EASO. 2016. Quarterly Asylum Report. Dostupno na: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Quarterly-Asylum-Report-2015-Q3.pdf>

Pomenuta EASO Analiza iz 2015. godine ukazuje na sezonski karakter u podnošenju zahteva, ali i na tendenciju ponovnog podnošenja zahteva za azil od strane državljana ovih država.

Podatke o broju povratnika po sporazumima o readmisiji redovno pruža Komesarijat za izbeglice i migracije, pa se tako preko Kancelarije za readmisiju u prvih pet meseci ove godine vratilo 1.929 lica.

Služba Evropskog parlamenta za istraživanja konstatuje da se u periodu 2008-2014. godine smanjuje broj lica (koji nisu državljanin država članica EU) koji nelegalno borave u EU, i to od 608.865 (2008. godina) do 428.840 (2013. godina). Istovremeno, broj lica koja se vraćaju svake godine (uglavnom po sporazumima o readmisiji) *fluktuirala između 241.965 and 215.885*.⁵¹ Kada je pak, reč o procesu povratka, dobrovoljni ili prinudni povratnici sa Zapadnog Balkana vraćaju se u isto okruženje iz koga su otišli.

U slučaju nacionalnih manjina, posebnom riziku u procesu povratka izloženi su Romi. O problemima sa kojima se suočavaju izveštavaju i romske nevladine organizacije. Tako u Srbiji, ankete koje je sproveo Romski informativni centar ukazuju na neophodnost unapređivanja položaja romske nacionalne manjine na lokalnu: „Zabrinjavajući je osećaj ugroženosti i iskustva diskriminacije Roma i Romkinja u gradu Nišu. Loša materijalna situacija romske manjine, kao i generalno loše ekonomske prilike u gradu, dovode do iskustva siromaštva i nesigurnosti, a brojne predrasude sa kojima se suočavaju utiču da pripadnici i pripadnice romske nacionalnosti nemaju osećaj sigurnosti u Srbiji, te se zbog toga i odlučuju da bolji život potraže u zemljama Evropske unije. Iskustvo traženja azila kod svih ispitanih ukazuje na veliki procenat migracije kod romskog stanovništva u potrazi za boljim životom, ali njihov povratak govori da odlazak u druge države ne rešava probleme sa kojima se susreću. Svi ispitanici imaju spremnost da rade, neki od njih su u zemljama u kojima su tražili azil i obavljali poslove i svi su želeli da u tim zemljama ostanu i počnu da rade legalno. Nakon povratka nisu našli posao u Srbiji, suočili su se sa nedostatkom ličnih dokumenata, a neki od njih i sa nedostatkom stambenog rešenja.”⁵²

Do istog zaključka dolazi i Istraživanje Grupe 484, koje jasno pokazuje da ova populacija nije isključivo raspoložena da bude *pasivni primalac pomoći*.⁵³ Iako je za Srbiju od posebne važnosti pitanje održivog povratka njenih državljana, ipak čini se da je napušten koncept socijalne inkluzije, koji podrazumeva kreiranje/primenu mera smanjenja siromaštva, u cilju održivog povratka.

Tokom 2015. godine, u više navrata su nemački zvaničnici izjavili da je neprihvatljivo da 40% od broja tražilaca azila u Nemačkoj dolazi sa Balkana, jer to značajno opterećuje sistem azila, dok je ministar unutrašnjih poslova to nazvao *sramotom za Evropu*. Kao odgovor, srpski zvaničnici su predložili meru ukidanja socijalne pomoći deportovanima. Ova najava još jednom dokazuje da preovlađuje *ad hoc* pristup strateškim izazovima, ali i nepoznavanje/nepoštovanje izgrađenog zakonodavnog i strateškog okvira (posebno u oblasti ljudskih prava, zaštite manjina i borbe protiv siromaštva). Amnesty International⁵⁴ procenjuje da bi ovakva odluka bila diskriminatorna, i da bi samo još *dublje gurnula u siromaštvo* one koji se vraćaju, te ih verovatno navela da ponovo napuste zemlju.

Intervjui koje je sproveo Romski informativni centar ukazuju da Romi odlaze u zapadnu Evropu prvenstveno u traganju za boljim životom, te da im je nasuprot široko rasprostranjenom gledištu primaran cilj zaposlenje, a ne socijalni benefiti u državama odredišta. U tom smislu ta grupa ilegalnih migranata, koja zloupotrebljava institut azila, ili nedozvoljeno dugo boravi i radi na teritoriji Šengena bez podnošenja zahteva, vrlo lako postaje plen eksploatatora, dok u slučaju povratka biva razočarana, budući da se vraća u nepromenjene životne uslove. U Srbiji je samo 17,8% registrovanih nezaposlenih Roma bilo uključeno

⁵¹ European Parliamentary Research Service. 2015. *Briefing. EU Readmission Agreements. Facilitating the return of irregular migrants*. Dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554212/EPRS_BRI\(2015\)554212_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554212/EPRS_BRI(2015)554212_EN.pdf)

⁵² Romski informativni centar. 2016. *Zaštita manjinskih prava Roma*. Str.55. Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2016/01/Zastita_manjinskih_prava_Roma.pdf

⁵³ Grupa 484. 2013. *Tražioc azila iz Srbije: migracije, siromaštvo i rizici od trgovine ljudima*.

⁵⁴ <https://www.amnesty.org/download/.../EUR7024362015ENGLISH.pdf>

u aktivne mere na tržištu rada 2015. godine. Legalni migracioni put za te građane, imajući u vidu njihove kvalifikacije, moguće je naći kroz sezonsko zapošljavanje, onako kako to definiše novi instrument Evropskog parlamenta i saveta o sezonskim radnicima.⁵⁵

Pored toga, iako zajedničke izjave u vezi sa reintegracijom, predstavljaju sastavni deo Sporazuma o readmisiji, kojim „ugovorne strane priznaju neophodnost efikasne, efektivne i održive socio-ekonomske reintegracije povratnika”, postvizni monitoring Evropske komisije ukazuje da se pitanju reintegracije ne posvećuje dovoljna pažnja.⁵⁶

Obaveza prihvata državljana trećih država i lica bez državljanstva

Povremeno, od 2015. godine u javnosti se otvara pitanje primene sporazuma o readmisiji sa EZ. Istovremeno, nisu javno dostupni podaci o broju prihvaćenih stranih državljana, po čl. 3 tog Sporazuma, kao ni o efektima primene zaključenih sporazuma sa susedima.⁵⁷ U Odgovoru na Upitnik Evropske komisije o kandidaturi Srbije za članstvo u Evropskoj uniji iz 2011. godine, navodi se da je „do sada Republika Srbija u procesu readmisije imala ulogu primaoca, odnosno većina zahteva po readmisiji odnosila se na preuzimanje državljana Republike Srbije.”⁵⁸

Evropska komisija pohvaljuje napore u sprovođenju zaključenih sporazuma, te u Izveštaju o skriningu za poglavlje 24. konstatuje: „Srbija treba da nastavi dobar trend u sprovođenju sporazuma o readmisiji sa Evropskom unijom i finalizuje mrežu bilateralnih sporazuma sa svim susednim zemljama i Kosovom. Fokus treba staviti na njihovo sprovođenje.”⁵⁹

Iz Evaluacije o readmisionim sporazumima Evropske komisije⁶⁰ mogu se izvući najmanje dva važna zaključka o njihovoj primeni: odnose se skoro isključivo na prinudne povratke, dok se klauzula o obavezi prihvata stranih državljana i lica bez državljanstva gotovo uopšte ne primenjuje (izuzev u slučaju Ukrajine).

Pogoršanje situacije u pogledu izbeglica/migranata na granici Srbije i Mađarske izazvalo je zabrinutost Nacionalnog tima UN u Srbiji. Tako, prema Saopštenju, samo jednog dana (6. jula), onemogućen je pristup azilnoj proceduri u Mađarskoj za preko 120 tražilaca azila, koji su suprotno procedurama readmisije i povratka, proterani nazad u Srbiju.

Međutim, Srbija ne može postati tampon zona za izbeglice, jer nema izgrađen sistem azila, a sve države članice EU, izuzev Mađarske, ne smatraju je *sigurnom trećom zemljom*. U tom svetlu, zarad sprečavanja zloupotrebe eksploatacije ove teme od strane desničarskih partija i pokreta, potrebno je podsetiti da prema poziciji Visokog komesarijata UN za izbeglice iz 2012. godine, dok se takav sistem ne izgradi UNHCR *preporučuje da se Srbija ne može smatrati sigurnom trećom državom azila, zbog čega države treba da se suzdrže od vraćanja tražilaca azila nazad u Srbiju, po toj osnovi.*

⁵⁵ Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council, of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0036&from=EN>

⁵⁶ European Commission. 2015. Report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan Countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010. Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20150225_5th_post-visa_liberalisation_report_with_western_balkan_countries_en.pdf

⁵⁷ Ovi podaci se mogu dobiti po posebno zahtevu Ministarstvu unutrašnjih poslova.

⁵⁸ Vlada Republike Srbije. 2011. Odgovor na Upitnik Evropske komisije o kandidaturi Srbije za članstvo u Evropskoj uniji. Dostupno na: <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.199.html>

⁵⁹ Evropska komisija. 2014. Izveštaj o skriningu Srbije. Poglavlje 24 - Pravda, sloboda i bezbednost. Dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/izvestaj_skrininga_24_sr.pdf

⁶⁰ European Commission, 2011. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Evaluation of EU Readmission Agreements. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0076>

V Zaključak

Dometi i posledice politika migracija i međunarodne zaštite kontinuirano su bile predmet debata vođenih u okviru univerzalnog sistema Ujedinjenih nacija, ali i regionalnih, Saveta Evrope, OEBS-a, a posebno Evropske unije. Izbeglička kriza, učinila je vidljivijim da je pitanje migracija, *par excellence* političko pitanje i potpuno pomerila okvire o kojima se u prethodnom periodu posmatralo pitanje ljudi u migracijama - ratifikovanih i obavezujućih međunarodnih instrumenata prava. Brojni politički dogovori i jednostrane odluke država *uzdrмали* su neke od osnovnih postulata na kojima počiva sistem zaštite ljudskih prava i izbegličkog prava, a o razmerama efekata će se tek u budućnosti govoriti.

U ovom trenutku, ne može sa velikom izvesnošću predvideti kako će ova oblast kroz nekoliko godina biti uređena, u prvom redu na nivou Evropske unije, te posledično kako će usaglašeni standardi i pravila biti implementirani u zemljama članicama, odnosno zemljama kandidatima. Međutim, u *status quo* situaciji u kojoj se trenutno nalazimo, treba insistirati na doslednom poštovanju (još uvek) formalno obavezujućih instrumenata kojima se štite ljudska prava ljudi u migracijama, odluka nadzornih tela i relevantnih sudova, kao i odredbi unutrašnjeg zakonodavstva koje su na snazi.

Promene stavova o migracijskoj politici i instituta međunarodne zaštite sada se čine kao neminovnost, ali o kakvom zaokretu će biti reči zavisi i od aktera koji će biti uključeni u posmatranje potencijalnih rešenja. I u slučaju izbegličke krize, kao i dugogodišnjem *vanrednom stanju* sa državljanima Srbije koji odlaze u zemlje EU i traže azil, debate treba koncipirati na svebuhvatan način, uključivanjem na ravnopravnim osnovama i predstavnike zemalja porekla, tranzita, ali i destinacije. Takođe, pored osnovnih postulata na kojima počiva zaštita izbeglica i migranata - pravo na azil kao individualno pravo, zabrana proterivanja ili vraćanja, načelo nediskriminacije, pristup teritoriji, itd. - kao jedno od polazišta treba uzeti i razvojni potencijal koje migracije sa sobom nose, kako za zemlju porekla, tako i zemlje tranzita, a ponajviše zemlje destinacije.

Srbija treba da iskoristi proces evropske integracije kako bi pre svega, stvorila adekvatni pravni okvir za celovito razmatranje i regulisanje fenomena migracija. *Prvo*, polazna osnova za najavljene reforme nesumnjivo je evropski okvir, ali nužno je u tom procesu uzeti u obzir i specifičnosti Srbije, njenog ustavno-pravnog poretka, inistitucionalne i administrativne kapacitete, kao i ekonomske i socijalne faktore. Od presudne je važnosti da novousvojeni dokumenti budu u potpunosti međusobno usklađeni, horizontalno i vertikalno, kako bi se izbeglo postojanje pravnih praznina ili kontradiktornih rešenja. Dodatno, treba imati na umu da zakonodavstvo EU državama često ostavlja mogućnost uvođenja viših standarda od onih minimalnih koji su propisani. Takođe, iskustva drugih zemalja govore i da evropske standarde treba usvajati postepeno. Na kraju, ukoliko se pokaže da proces pridruživanja Evropskoj uniji nije u dovoljnoj meri motivišući faktor za prevazilaženje uočenih nedostataka, odnosno ukoliko usled dužine trajanja pregovora reforme budu tekle sporo i samim tim zaštita prava tražilaca azila ne bude na zadovoljavajućem nivou, kao legitimno sredstvo treba koristiti mogućnost podnošenja predstavki Evropskom sudu za ljudska prava i drugim nadzornim telima, imajući u vidu da i primarni izvori evropskog prava proklamuju puno poštovanje odredbi relevantnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava. Sudeći prema iskustvima drugih zemalja obaveznost presuda Suda, pruža dodatni ili stvara presudan podsticaj za određene promene u zakonodavnom okviru, tumačenju i uspostavljenoj praksi.

Drugo, uzimajući u obzir specifičnosti migrantsko-izbegličke krize, Srbija mora inicirati i tražiti podršku za konstantan dijalog o migracijama i azilu sa Evropskom unijom i njenim zemljama članicama kao deo evropskih debata o fenomenu migracija, kao i sa drugim državama duž lanca migracija/izbegličkih ruta. Tu vrstu dijaloga potrebno je otvoriti kako u primeni postojećeg Akcionog plana u 17 tačaka, tako i kao mogućnosti učešća u evropskim debatama i programima koje se tiču migracija i rešavanja ove krize (učesće u programu dobrovoljnog povratka iz EU), ali kandidovanju drugih važnih migracijskih tema poput odliva mozgova, što u velikoj meri utiče na dalji razvoj Srbije i njenu budućnost. O svemu što se čini i planira u ovoj oblasti, javnost mora biti informisana. Imajući u vidu da se sa sličnim izazovima suočavaju naši susedi, potrebno je tražiti podršku za uspostavljanje godišnjeg samita o migracijama između EU i zemalja Zapadnog Balkana, kao foruma o ključnim aspektima migracijskog fenomena i njegovim posledicama, kako na EU, tako i na njene buduće članice iz ovog regiona.

Biografije autora:

Miroslava Jelačić Kojić, programska menadžerka Centra za migracije, Grupe 484. Diplomirala je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu 2007. godine, nakon čega sa odlikom završava specijalističke studije koje Pravni fakultet organizuje u saradnji sa Université Nancy. Tokom 2009. godine boravila je na Pravnom fakultetu, Univerziteta u Mariboru, a usavršavala se i kroz program stažiranja u Evropskom savetu za izbeglice i prognane, kao i kroz učešće na brojnim seminarima, letnjim školama, konferencijama i stručnim praksama u zemlji i inostranstvu na temu azila i migracija. Pored objavljivanja dokumenata/ analiza na temu migracija i azila, značajan segment njenog rada posvećen je razvijanju i sprovođenju obuka na pomenute teme u zemlji i regionu.

Brankica Grupković je advokatkinja, sa preko 20 godina iskustva rada na pitanjima povezanim sa upravljanjem migracijama. Od 2001. do 2003. godine bila je pomoćnica saveznog ministra unutrašnjih poslova, osnivačica i predsedavajuća Jugoslovenskog tima za borbu protiv trgovine ljudima. Nakon toga, više od 10 godina je bila predstavnik Međunarodnog centra za razvoj migracione politike u Republici Srbiji i u Crnoj Gori, te zadužena za efektivnu implementaciju niza regionalnih i nacionalnih projekata u oblasti migracija, borbe protiv trgovine ljudima, integrisanog upravljanja granicama, vizne liberalizacije, itd.

Vladimir Petronijević je izvršni direktor Grupe 484. Radio je kao pravni savetnik u Kabinetu potpredsednika Vlade zaduženog za evropske integracije Božidara Đelića, gde je bio zadužen za pravna pitanja u okviru procesa evropske integracije i pitanja vizne liberalizacije i kao specijalni savetnik Zaštitnika građana Saše Jankovića tokom izbegličko-migrantske krize. Član je Izvršnog komiteta Evropskog saveta za izbeglice i prognanike (ECRE) i konsultant UNDP za pitanja migracija i razvoja. Diplomirao je na Pravnom fakultetu. Autor je više publikacija i članaka iz oblasti migracija.



Evropski pokret
Srbija
Forum za međunarodne odnose

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

SOE  **Dialog
Südosteuropa**