

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ

**ПОМОЋ ИЗБЕГЛИЦАМА И МИГРАНТИМА У НОВИМ
УСЛОВИМА СВЕТСКЕ ХУМАНИТАРНЕ КРИЗЕ**

ДИПЛОМСКИ РАД

МЕНТОР:

Др. Јасмина Гачић,
ванредни професор

КАНДИДАТ:

Сања Младеновић

Београд, 2017. године

Садржај:

1. Увод.....	3
2. Почети хуманитарне кризе	5
3. Главни правци миграционих кретања.....	7
3.1 Изазови држава Балканске руте.....	8
3.2 Одговор ЕУ на актуеле токове присилних миграција	10
4. Нормативно – правна регулатива Републике Србије у области управљања миграцијама	14
4.1 Уставни оквир у области управљања миграцијама	14
4.2 Законска регулатива у области управљања миграцијама.....	15
4.2.1 Кривично законодавство Републике Србије у области управљања миграцијама	16
4.2.2 Законодавни оквир за заштиту граница Републике Србије.....	19
5. Улога државних и локалних власти у пружању помоћи и заштити права миграната	20
5.1 Релевантна Владаина тела и њихова улога у заштити права миграната	21
5.1.2 Обезбеђење бесплатне правне помоћи	23
5.1.3 Забрана дискриминаторског поступања.....	23
5.2 Поступање према мигрантима на локалном нивоу.....	24
5.2.1 Смештај миграната у Републици Србији	25
6. Азил.....	28
6.1 Појам азила	28
6.2 Поступак за добијање азила	28
7. Међународне организације у области пружања помоћи мигрантима	31
7.1 Међународна организација за миграције.....	31
7.2 Високи комесаријат Организације Уједињених нација за избеглице (УНХЦР).....	32
7.3 Међународна федерација Црвеног крста и Црвеног полумесеца (ИФРЦ).....	34
8. Невладине организације у Републици Србији у области пружања помоћи мигрантима	36
8.1 Група 484.....	36
8.2 Прахис	37
8.3 Балкански центар за миграције и хуманитарне активности	37
8.4 Центар за заштиту и помоћ тражиоцима азила.....	38
Закључак	39
Литература.....	40

1. Увод

Светска хуманитарна криза по свом обиму, изазовима, ризицима и последицама које са собом носи, данас представља једну од највећих криза у Европи, која се суочава са неконтролисаним приливом избеглица и миграната. Ратни сукоби на Блиском истоку произвели су велики прилив миграната који услед бега од рата, диктаторских режима, страха од тероризма али и наде да ће пронаћи боље место за свој живот, напуштају своје домове и иду ка земљама Европске уније, тј. високо развијеним земљама које за њих представљају најпожељније и крајње одредиште. Остале пожељне државе, пре свега САД, Канада и Аустралија, многим су остале недостижне пре свега због велике удаљености као и појачаних контрола на њиховим границама.

Европска заједница није била припремљена на тако велики прилив миграната. У почетку су државе успевале да држе све под контролом и примењивале су неопходне мере да заштите своје границе, али са повећањем броја људи који су пристизали увећавали су се и проблеми са којима су се државе суочавале. На стотине хиљада избеглица и миграната, неконтролисано се кретало ка обалама Грче и Италије, што је довело и до трагичних исхода, јер су многи у том настојању нажалост страдали.

Хуманитарна криза никад није била тако актуелна као данас. Међутим, избеглиштво није нова појава, већ је познато од давнина и присутно кроз читаву људску историју. Оно за себе веже многе тужне судбине и унесрећене људе, који се услед губитка ресурса, блиских особа, имовине и емотивне сигурности осећају као људи који нигде не припадају. Због страха од рата, смрти и различитих трауматских догађаја којима су била изложена ова лица до тренутка смештаја, многи од њих могу доживети разне психолошке тегобе, па чак и одређене психијатријске догађаје. Такође, особе које долазе из других држава и различитог културног миљеа, често су уплашене за своју судбину и прошле су кроз тешку ситуацију у земљи порекла. Обично не знају на који начин могу да остваре своја права и имају нереалну процену своје ситуације.

Све ово изискује покретање једног веома важног питања, а то је пружање хуманитарне помоћи овим лицима. У складу са основним људским правима, а нарочито правом на живот и здравље најпре треба обезбедити помоћ која је неопходна за

преживљавање, док се не нађу нека трајна решења. То подразумева задовољење најосновнијих потреба као што су: храна, смештај, одећа и медицинска нега.

Од 2015. године Република Србија се као и друге европске земље суочава са различитим миграционим токовима и као транзитна земља подноси велики терет, али и улаже велике напоре да што хуманије одговори на изазов повећаног прилива миграната. Циљ овог рада је да прикажемо како су миграције регулисане у нашој земљи и на који начин државне и локалне власти врше заштиту различитих категорија миграната и пружају хуманитарну помоћ. Такође, посебан нагласак ставићемо на међународне и невладине организације у области пружања хуманитарне помоћи и заштите, као и њихов допринос.

Кључне речи: миграције, регулатива, хуманитарна помоћ, заштита.

2. Почеци хуманитарне кризе

Како би смо разумели светску хуманитарну кризу, неопходно је да се вратимо више година у назад и размотримо догађаје који су довели до ситуације која се сада у највећем интензитету осећа. Покушај демократизације Ирака, Авганистана и Сирије, завршио се без успеха са неколико стотина хиљада жртава. Актуелна ситуација у Сирији кључна је за разумевање феномена хуманитарне кризе. Таквој ситуацији предходили су догађаји велике политичке нестабилности блискоисточне регије и средње Азије, још од почетка рата у Авганистану 1979. године и 2001. године и Ираку 2003. године.

Након инвазије Совјетског Савеза на Авганистан 1979. године, избеглице из те земље масовно су бежале пре свега у суседне земље. После повлачења Совјета, наступило је напредовање Талибана. Америчке трупе нападе су Авганистан 7. октобра 2001. године, мање од месец дана након чувеног 11. септембра односно напада на Светски трговински центар и Пентагон. Администрација тадашњег председника Џорџа Буша за напад на Светски трговински центар оптужила је Ал Каиду¹ предвођену Осамом Бин Ладеном чију предају су захтевали од Талибана, верујући да се крије у Авганистану. Циљ Американаца био је савладавање Талибана, али уместо победе и успостављања мира уследили су крвави сукоби који трају до данас. Борбене операције званично су завршене у децембру 2014. године, али не и побуна Талибана који су након убиства њиховог вође Мухамеда Менсура 2015. године наставили борбе. Сви ови догађаји у Авганистану довели су до тога да неколико деценија он буде земља која „производи“ највише избеглица.

Талас унесрећених који хитају да пређу северну српску границу, постепено је кренуо низом устанака који су се 2010. године проширили арапским светом и постепено прерасли у крваве грађанске ратове. Арапско пролеће је назив за побуне у Арапским земљама које су почеле крајем 2010. године спаљивањем тунижанског уличног продавца. Убрзо након тога уследили су протести са захтевима да се смањи незапосленост младих, смањење цена хране као и борба против корупције. Међутим, оно што је у почетку

¹ Ал Каида (на Арапском има значење база) је име дато међународном савезу Исламских терористичких организација, основана од стране муџахединских добровољаца који су 80-их година одлазили у Авганистан како би се борили против снага СССР-а.

изгледало као протест социјалног караткера убрзо је прерасло у политичке немире сада са новим захтевима, односно уклањање аутократског режима као и увођења демократије. Немири су резултовали повлачење председника Зине ел Абиндин Бен Али, после 23. године власти и покренули талас протеста на Блиском истоку и северу Африке.

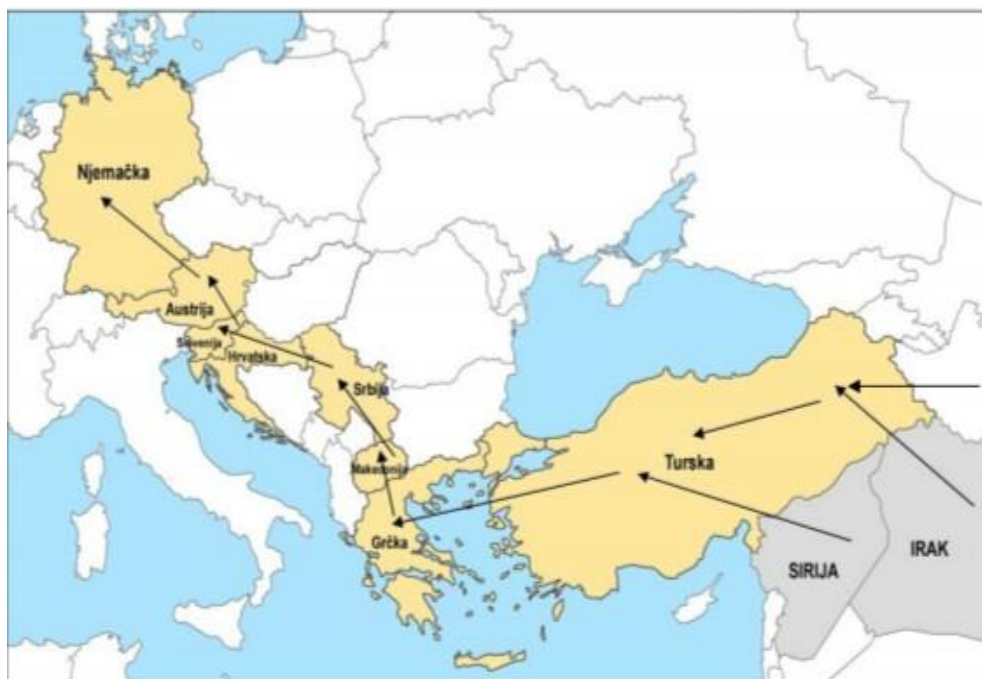
Ова дешавања су имала одјека у Египту. Иако су политички мотивисане демонстрације биле уобичајене за ову земљу, оне које су се догодиле почетком 2011. године надмашиле су предходне својом масивношћу и демонстрантима најразличитијих социјалних и верских група. У неким градовима протести су имали изузетно насилан караткер, што је резултовало смрт и повреде како демонстраната тако и припадника полиције. Њихово незадовољство било је усмерено на велики број поличких, социјалних и економских питања, затим на корупцију политичку бруталност, незапосленост и спутавање слободе говора. На протестним окупљањима тежило се решавању ових проблема као и успостављању новог режима. Међутим и после државног удара и доласка на власт новог председника продужава се политичка и економска нестабилност а прогони неистомишљеника се настављају.

Истовремено са египатском револуцијом и другим масовним протестима на Блиском истоку 2011. године долази до грађанског рата у Сирији. Још пре избијања оружаних сукоба у Сирији била је присутна вишегодишња хронична економска политичка и социјална криза која је била само окидач покретања таласа протеста. Почевши од демонстрација у више сиријских градова против сиријске владе и сиријског председника демонстранти су тражили крај владавине Баас партије као и већа грађанска и социјална права. Међутим, протести и демонстрације све више прерастају у оружане сукобе и своју највећу ескалацију достижу 2012. године када сукоб побуњеника и војске Сирије прераста у грађански рат.

Покренуто духом грађана који су желели само мало више права и слободе Арапско пролеће претворило се у неизвесност, сукобе и смрт. Устаници су само отворили пандорину кутију чије последице више нико није могао да контролише.

3. Главни правци миграционих кретања

Директна последица „Арапског пролећа“, јесте покретање вишемилионског таласа избеглица које су учиниле регион југоисточне Европе једним од најфреквентнијих миграционих рута у Европи. Миграциони токови који су најчешће ишли Средњом медитеранском рутом (из Средње Африке преко Лампедусе до Малте и Италије), почели су постепено да се усмеравају ка Балканској рути.²



Слика 1. Смер кретања избеглица и других присилних миграната Балканском рутом.

Разлоге скретања миграционих токова можемо тражити у повећаној заштити спољних граница од илегалних миграција као и континуираном расту погинулих људи на мору, који су долазећи из ратом угрожених земаља покушавали кријумчарским бродовима да пређу Медитеран. Италија је успела да спаси око 150,000 миграната и омогући им прихват у европским лукама. Она је покренула операцију „*Mare nostrum*“ коју је

² Балканска рута кроз територију Републике Србије мењала је своје смерове. У почетку је главна улазна тачка била граница са Македонијом, док су уласци из правца Бугарске почели тек током летњих месеци. У првим месецима главна тачка излаза била је граница са Мађарском, али због подизања жичане оgrade долази до преусмеравања кретања у правцу Републике Хрватске.

спроводила италијанска обална стража од октобра 2013. године до октобра 2014. године. По завршетку ове операције обалне снаге Агенције за заштиту спољних граница ЕУ-а (ФРОНТЕХ), предузимају надлежност за наставак акција на мору у операцијама „Poseidon“ и „Triton“ са циљем патролирања и враћања бродова на територију полазишта- обала Северне Африке. То повећава несигурност преласка и могућност наступања већих трагедија те долази до постепеног одустајања тј. смањивања миграционих токова на Средњемедитеранској рути. Све то довело је до преусмеравања преко географски ближег и краћег преласка преко Турске до Грчких отока на Егејском мору и даље копном такозваном Балканском рутом.³

Како сиромаштво и трошкови живота избеглица у ратом захваћеним земљама расту, тако се постепено смањује финансијска и хуманитарна помоћ која долази до избегличких кампова. То је још један од разлога који доводи до директног напуштања земље порекла и одласка у избегличке кампове и друга места боравка. Заједно са другим присилним мигрантима са подручја Африке и Азије сусрећу се на територији Турске, а затим се организују и преко обале и копна покушавају доћи у Грчку. Истраживања су потврдила да су бројни присилни мигранти велики део свог избегличког пута провели у Грчкој, покушавајући да зараде нешто новца ради финансирања следеће етапе кретања према земљама Западне Европе.⁴

3.1 Изазови држава Балканске руте

Огроман број миграната који је неконтролисано ишао из Турске ка Грчкој створио је овој земљи велики број проблема. Нажалост, нису сви имали среће да лагодно пређу преко дела Егејског мора и стигну до острва Лезбос, где им је пружана хуманитарна помоћ. Сваког дана били смо сведоци страдања која су се дешавала у очајничком покушају преласка границе. Многи су нестали у дубинама мора, а потресне слике страдања деце чија су тела избацили таласи на обалу Грчке обишле су свет. Према извештају који наводи Међународна организација за миграције (ИОМ) више од 3,600 миграната смртно је страдало почетком 2016. године бежећи од сукоба и насиља. У првих

³ Токови присилних миграција и хуманитарна криза у Европи: стратешка полазишта института за миграције и народност, IMIN, 25 октобар, http://www.imin.hr/c/document_library/get_file?uuid=aa01f0d7-9db6-401c-bb46-7b1b12a78915&groupId=10156, (приступљено: 10.1.2017).

⁴ Исто.

шест месеци исте године умрло је или се сматра несталим 3,960 миграната. Та бројка је већа осамнаест пута у односу на исти период претходне године, што показује да најопаснија рута за мигранте који желе да стигну до европских земаља је и даље Средоземље. У водама медитерана до краја јула 2016. године смртно је страдало или се сматра несталим 2,905 особа, а више од 2,500 хиљада се утопило на путу из афричких земаља.⁵



Слика 2. *Страдање миграната у покушају преласка преко Егејског мора*

У великом броју европских земаља мигранти су доживљавани као претња економској, друштвеној стабилности и систему здравствене заштите те их многи сматрају као доносиоце немира, неспокоја и угрожавања безбедности. Ово даље имплицира увећање непријатељства локалног становништва, односно пораст ксенофобије и јачање националних десничарских покрета. У Немачкој радикални покрет ПЕГИДА сматра да је политика Ангеле Меркел по питању прихвата избеглица претворила Немачку у „огроман

⁵ До јула 2016. смртно страдало више од 3600 миграната, APC/CZA, <http://azilsrbija.rs/do-jula-2016-smrtno-stradalo-vise-od-3600-migranata/>, (приступљено: 10.1.2017).

камп у џунгли“. У Грчкој је неонацистичка странка Златна зора организовала протесте против миграната и уз повике „Странци напоље“ и „Грчка грцима“ послала поруку да Грчка мора да престане да буде домаћин странцима, захтевајући од Владе да на границе пошаље војску. Партија „Право и правда“ у Пољској је на једном митингу изнела став да избеглице угрожавају Европу јер доносе паразите „колеру на Грчка острва и дизентерију у Беч“ као и шеријатско право.⁶

Надаље, повећани број илегалних миграната приморао је државе да појачају мере безбедности на својим спољашњим границама како би заштитиле свој национални суверенитет. Иако суочене са бројним критикама, државе прибегавају и неким од мање популарних мера и појачавају присуство војних и полицијских снага на својим границама како би одвратиле илегалне мигранте и заштитиле своју националну безбедност. Најбољи пример је Република Мађарска која је херметички затворила своју границу, подигавши бодљикаву ограду која се просеже дуж целе границе са нашом земљом. Осим механичких мера заштите које се придузимају ради ефикасније контроле, често се као мера заштите предузима и пооштравање услова за добијање азила.

3.2 Одговор ЕУ на актуеле токове присилних миграција

Као што је већ наглашено чланице Европске уније различито су реаговале на повећан прилив миграната отварајући своје границе или градећи жичане баријере. То је значајно погоршало могућност правовремене реакције Уније на све значајне токове присилних миграната који су пристизали у ЕУ и суседне земље. У складу са тим ЕУ усваја низ одредаба у области безбедности које се односе на поступак добијања виза, пооштравање казнене политике према кријумчарима, протеривање, као и пружање додатне техничке подршке земљама Европске уније уз помоћ Фронтекса. Службеници граничне страже могу остварити ближу сарадњу и имати приступ информацијама не само о ономе што се дешава на њиховим границама, већ и на свим спољним границама ЕУ-а, захваљујући овој агенцији.

⁶ Потпитивање страхова, ВРЕМЕ, 10. децембар 2015, <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=1348952>, приступљено: (10.1.2017).

Такође, могу учити о методама и технологијама уз помоћ којих ће побољшати квалитет свога рада и помагати једни другима уколико је нека граница под већим притиском. ФРОНТЕКС односно, Европска агенција за управљање оперативном сарадном на спољним границама држава чланица Европске уније, основан је 26. октобра 2004. године. Ова организација обавља следеће активности:

- *заједничке операција* – ФРОНТЕКС планира, координира и оцењује заједничке операција држава чланица ЕУ на свим спољним границама (копно, море, ваздух);
- *обука* – ФРОНТЕКС је одговоран за развој заједничких стандарда обуке и употребе специјалистичких алата;
- *анализа ризика* – ФРОНТЕКС сакупља и анализира обавештајне податке на спољним границама;
- *истраживање* – ФРОНТЕКС служи као платформа за окупљање европског граничног особља са задатком превазилажења јаза између технолошког напредка и потребе за ефикаснијом контролом граница;
- *обезбеђење капацитета за брзо реаговање* – у оквиру ФРОНТЕКС –а формирани су тимови оспособљени за брзо реаговање у случају кризних ситуација;
- *помагање државама чланицама ЕУ у операцијама повратка лица* – уколико државе одлуче да врате илегалне мигранте, ФРОНТЕКС пружа сву неопходну помоћ са циљем заштите достојанства повратника;
- *развој информативног система и скупљање информација из окружења* – информације о потенцијалним ризицима и информација о актуелном стању на спољним границама чине основу анализе ризика у условима поступања ФРОНТЕКСА-а;⁷

Европска комисија 23. септембра 2015. године предлаже Европском парламенту и Већу европе оперативни план „Managing the refugee crisis immediate operational, budgetary and legal measures under the European Agenda on Migration“. Приоритетне оперативне мере за идући период обухватају:

⁷ MISSION AND TASKS, FRONTEX, <http://www.frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/>, (приступљено: 12.1.1017).

- успостављање механизма цивилне заштите или јединица граничне полиције за брзо деловање:
 - помоћ у тимовима, опреми и медицинским материјалима;
 - слање интервентних тимова подршке
- помагање службеника и стручњака Фронтекса (Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица Европске уније), Еуропола (полиција ЕУ) и Евројуста (уред Европске уније за правосудну сарадњу) националним телима у идентификацији и регистровању миграната који улазе у ЕУ.

Главни циљеви тих активности су:

- обезбедити већи степен контроле и надзора граница;
- нормализација Шенгенског простора уздрманог привременим увођењем унутрашњих граничних контрола међу појединим државама чланица;

ЕУ ће дипломатским путем наставити блиску сарадњу са трећим земљама тј. државама порекла и транзита као и међународним организацијама са циљем проналажења решења избегличке кризе светских размера.⁸

У покушају одвраћања избеглица ка Европи и заустављања неконтролисаног прилива миграција ка Грчкој, као и покушаја проналажења решења избегличке кризе, чланице Европске уније сагласиле су се око предузимања нових корака ради спречавања илегалних миграција преко Егејског мора. Европска унија потписује са Турском 24. марта 2016. године уговор који је требао да донесе мир и реши проблеме. ЕУ и турски лидери сложили су се у следећим тачкама које се односе на мигрантску кризу:

- сваки мигрант ће се индивидуално третирати у складу са свим европским и међународним законима по доласку у Европу;
- од 20. марта 2016. године биће враћени у Турску сви не регуларни мигранти који прелазе из Турске на Грчка острва;

⁸ Токови присилних миграција и хуманитарна криза у Европи: стратешка полазишта института за миграције и народност, IMIN, 25 октобар, http://www.imin.hr/c/document_library/get_file?uuid=aa01f0d7-9db6-401c-bb46-7b1b12a78915&groupId=10156, (приступљено: 10.1.2017).

- Турска ће предузети све неопходне мере како би спречила нове илегалне миграције из Турске ка ЕУ и сарађиваће са суседним државама по том питању;
- ЕУ ће убрзати исплату иницијално додељених три милијарде евра у оквиру објекта за избеглице у Турској и 2018. године мобилисаће нове три милијарде евра када се искористе та средства и буду испуњене предузете обавезе;
- Убрзава се процес приступања Турске у ЕУ као што је наведено у заједничком саопштењу од 29. новембра 2015. године и следећи корак је отварање поглавља 33 током преседавања Холандије. Такође, ради се на укидању виза за турске држављане најкасније до јуна 2016. године ако буду испуњени сви услови;
- ЕУ и њене државе чланице радиће заједно са Турском на побољшању хуманитарних услова у областима близу границе Сирије и Турске, што ће омогућити да локално становништво и избеглице живе у областима које ће бити мало више сигурније;⁹

Разлози за успостављање строго контролисаног досељавања нису само економске и безбедносне природе, већ и политичке. Притисак имиграната на развијене земље такав је да би, уколико не би било рестриктивне политике у погледу одобравања усељавања, демографска слика ових земаља у врло кратком року била би драстично измењена. Једина неоспорно пожељна страна била би заустављање опадања броја становника и побољшање старосне структуре. У сваком другом погледу нагло измењен демографски пејзаж земље представља потенцијални фактор дестабилизације социјално-економског и политичког стања.¹⁰

⁹ EU – Turkey statement, European Council, 18. march 2016, [http:// www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/), (приступљено: 12.1.2017).

¹⁰ Зоран Килибарда, *Основи геополитике* (Београд: Универзитет у Београду – Факултет Безбедности, 2008)

4. Нормативно – правна регулатива Републике Србије у области управљања миграцијама

Управљање миграцијама подразумева уређен систем којим је успостављена јасна миграциона политика и планско и организовано управљање миграционим токовима, под којима се подразумева праћење спољних и унутрашњих миграционих кретања и спровођење активности које ће довести до подстицања регуларних и сузбијања нерегуларних миграција. Предуслов за успешно управљање миграцијама представља формулисање јасне стратегије за управљање миграцијама, стварање правног и институционалног оквира за доследно спровођење миграционе политике и обезбеђивање ефикасне координације између свих укључених органа и установа.¹¹

Република Србија као земља кандидат за приступ Европској унији усвојила је низ закона, уредби, правилника, стратегија и других подзаконских аката који се односе на управљање миграцијама како би ускладила своје национално законодавство са европским. Такође ратификовани су и бројни међународни уговори од стране Народне скупштине који се непосредно односе на мигранте.

4.1 Уставни оквир у области управљања миграцијама

Неки од чланова који су од посебног значаја за мигранте, садржани су у Уставу Републике Србије:¹²

- **члан 17.** право на живот, предвиђа да странци у складу са међународним уговорима имају у Републици Србији сва права зајамчена Уставом и законом, изузев права која по Уставу и закону имају само држављани Републике Србије.¹³

¹¹ *Основи управљања миграцијама у Републици Србији*, 2012, доступно на: http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/Osnovi_upravljanja_migracijama_u_Republici_Srbiji.pdf, (приступљено: 14.1.2017).

¹² „Службени гласник РС“, бр. 98/06.

¹³ У питању су изборна права прописана чланом 52. ст. 1, као и чланом 39 који прописује могућност протеривања станаца, али само под условом да је одлуку о томе донео надлежни орган у законом предвиђеном поступку и да постоји право жалбе, али само уколико странцу не прати прогон због његове расе, пола, вере, националне припадности, припадности одређеној друштвеној групи или му не прети озбиљно кршење права гарантованих Уставом.

- **члан 24.** право на живот;
- **члан 27.** право на слободу и безбедност;
- **члан 43.** слобода мисли, савести и вероисповести;
- **члан 57.** право на уточиште;

4.2 Законска регулатива у области управљања миграцијама

У складу са Уставом сви закони, потврђени међународни уговори и други општи акти морају бити у складу са њим. Најзначајнији закон у области управљања миграцијама је: Закон о управљању миграцијама усвојен од стране Народне скупштине 2012. године (њиме су по први пут законски дефинисани појмови миграција и успостављен координисани систем управљања миграцијама). Такође, поред њега постоји још неколико битних закона усвојених последњих година, као што су:

1. Закон о изменама и допунама Закона о избеглицама¹⁴
2. Закон о странцима¹⁵
3. Закон о азилу¹⁶
4. Закон о заштити државне границе¹⁷

За ефикасно управљање миграцијама значај имају и ратификовани међународни уговори. Они су бројни, а неки од најзначајнијих су:

- Протокол о статусу избеглица;¹⁸
- Међународни пакт о грађанским и политичким правима;¹⁹
- Међународни пакт економским, социјалним и културним правима;²⁰
- Конвенција о правном положају лица без држављанства;²¹

¹⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 18/92 и 45/02)

¹⁵ „Сл. гласник РС“, бр. 97/08.

¹⁶ „Сл. гласник РС“, бр. 109/07

¹⁷ „Сл. гласник РС“, бр. 97/08.

¹⁸ „Сл. лист СФРЈ“ – Међународни уговори и други споразуми бр. 15/67.

¹⁹ „Сл. лист СФРЈ“ бр. 7/71.

²⁰ „Сл. лист СФРЈ“ бр. 7/71.

²¹ „Сл. лист ФНРЈ“ – Међународни уговори и др споразуми бр. 9/59.

- Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода;²²
- Конвенција о миграцијама, условима злоупотребе и унапређења једнаких могућности и третмана радника миграната;²³

Као што је већ наглашено Републици Србији један од приоритета представља и процес прудруживања Европској унији, па је у складу са тим Влада наше земље усвојила и низ стратегија усмерених на остваривање тог циља. Стратегије које су важне за област ефикасног управљања миграцијама свакако су:

- Стратегија за управљање миграцијама;²⁴
- Национална стратегија за решавање питања избеглица и интерно расељених лица за период од 2011. године до 2014. године;²⁵
- Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији за период 2009. године до 2014. године;²⁶
- Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији²⁷ и др;

4.2.1 Кривично законодавство Републике Србије у области управљања миграцијама

Миграције се посматрају као једна од већих претњи националне безбедности држава. Све чешћи терористички напади на развије земље Европе, попут оних који су се одиграли у Бриселу и Паризу, покренули су питање повезаности тероризма и масовних миграција и узроковали најчешће непријатељски став већинског становништва. Кривични закон Републике Србије описује и санкционише низ дела која се односе на различите аспекте управљања миграцијама.²⁸

²² „Сл. лист СЦГ“ – Међународни уговори бр. 9/03.

²³ „Сл. лист СФРЈ“ – Међународни уговори бр. 12/80.

²⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 59/09.

²⁵ „Сл. гласник РС“, бр. 17/11.

²⁶ „Сл. гласник РС“, бр. 25/09.

²⁷ „Сл. гласник РС“, бр. 11/06.

²⁸ „Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05-испр., 107/05-испр., 72/09, 111/09.

- **члан 317.** - *изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости:* (ко изазива националну, расну или верску мржњу и нетрпељивост међу народима или етничким заједницама које живе у Србији, казниће се затвором од 6 месеци до 5 година).

- **члан 350.** - *недозвољени прелаз државне границе и кријумчарење људи:*

(став 1.) овог кривичног дела предвиђа да ко без прописане дозволе пређе или покуша да пређе границу РС наоружан или употребом насиља, казниће се затвором од једне године.

(став 2.) ко омогући другом недозвољен прелаз границе РС или недозвољени боравак и транзит, казниће се затвором од 6 месеци до 5 година.

(став 3.) када је дело учињено од стране групе, злоупотребом службеног положаја или на начин којим се угрожава живот и здравље лица, чији се недозвољени прелаз границе боравак или транзит омогућава или је кријумчарен већи број лица, учинилац ће се казнити затвором од 1 до 10 година.

- **члан 387.** - *расна и друга дискриминација:* (ко на основу разлике у раси, боји коже, верској припадности, националности или неком другом личном својству крши основна људска права и слободе зајамчена општеприхваћеним правилима међународног права и ратификованим међународним уговорима од стране РС, казниће се затвором од 6 месеци до 5 година).

- **члан 388.** – *трговина људима:*

(став 1.) ко силом или претњом, довођењем у заблуду или држањем у заблуди, злоупотребом овлашћења, поверења, задржавањем личних исправа, давањем и примањем новца или друге користи врбује, превози, предаје, продаје, купује, посредује у продаји, скрива или држи друго лице у циљу експлоатације његовог рада, принудног рада, вршења кривичних дела, проституције или друге врсте сексуалне експлоатације, просјачења, употребе у порнографске сврхе, успостављања ропског односа, ради одузимања органа или дела тела, или ради коришћења у оружаним сукобима, казниће се затвором од 3 до 12 година.

(став 2.) за дело из става 1. овог члана учињено према малолетном лицу, учинилац ће се казнити казном прописаном за то дело и када није употребио силу, претњу или неки други од наведених начина извршења.

(став 3.) ако је дело из става 1. овог члана учињено према малолетном лицу, учинилац ће се казнити затвором најмање пет година.

(став 4.) ако је услед дела из ст. 1. и 2. овог члана наступила тешка телесна повреда неког лица, учинилац ће се казнити затвором од пет до петнаест година, а ако је наступила тешка телесна повреда малолетног лица услед дела из става 3. овог члана, учинилац ће се казнити затвором најмање пет година.

(став 5.) ако је услед дела из ст. 1. и 3. овог члана наступила смрт једног или више лица, учинилац ће се казнити затвором најмање десет година.

(став 6.) ко се бави вршењем кривичног дела из ст. 1. до 3. овог члана или је дело извршено од стране групе, казниће се затвором најмање пет година.

(став 7.) ако је дело из ст. 1. до 3. овог члана извршено од стране организоване криминалне групе, учинилац ће се казнити затвором најмање десет година.

(став 8.) ко зна или је могао знати да је лице жртва трговине људима, па искористи њен положај или другоме омогући искоришћавање њеног положаја ради експлоатације предвиђене ставом 1. овог члана, казниће се затвором од шест месеци до пет година.

(став 9.) ако је дело из става 8. овог члана учињено према лицу за које је учинилац знао или је могао знати да је малолетно, учинилац ће се казнити казном затвора од једне до осам година.

(став 10.) пристанак лица на експлоатацију или на успостављање ропског или њему сличног односа из става 1. овог члана не утиче на постојање кривичног дела из ст. 1, 2. и 6. овог члана.

- **члан 389.** - *трговина малолетним лицима ради усвојења:* (основни облик гласи да ко одузме лице које није навршило шеснаест година ради његовог усвојења противно важећим прописима или ко усвоји такво лице или посредује у таквом усвојењу или ко у том циљу купи, прода или преда друго лице које није навршило шеснаест година или га превози, обезбеђује му смештај или га прикрива, казниће се затвором од једне до пет година).

- **члан 390.** – *заснивање ропског односа и превоз лица у ропском односу:* (овим чланом одређено је да ко, кршећи правила међународног права, стави другог у ропски или њему

сличан однос или га држи у таквом односу, купи, прода, преда другом лицу или посредује у куповини, продаји или предаји оваквог лица или подстиче другог да прода своју слободу или слободу лица које издржава или о којем се стара, казниће се затвором од једне до десет година).

4.2.2 Законодавни оквир за заштиту граница Републике Србије

Примарни задатак сваке државе је да заштити своје границе. Закон о заштити државне границе Републике Србије,²⁹ предвиђа савремени систем управљања државном границом и демилитаризовану границу и омогућава слободан проток људи и робе. Закон у члану 2. ст. 7. дефинише интегрисано управљање границом као уређену сарадњу свих служби присутних на граничним прелазима, као и других државних органа и институција у циљу постизања отворености границе за кретање лица, трговину и затвореност границе за све криминалне и друге активности које угрожавају стабилност у региону. Као једна од земаља кроз коју пролази такозвана балканска рута кретања миграната и повећаног броја оних који покушавају да на незаконит начин уђу у нашу земљу било путем кријумчарења или самостално, Влада Републике Србије донела је Уредбу о образовању мешовитих тимова војске и полиције. Дуж граница са Републиком Бугарском и Републиком Македонијом, формиране су заједничке снаге војске и полиције ради заштите безбедности државне границе Републике Србије, спречавања илегалних уласка у земљу и хапшења кријумчара.

²⁹ „Сл. гласник РС“, бр. 97/08.

5. Улога државних и локалних власти у пружању помоћи и заштити права миграната

Појам миграција потиче од латинске речи - *migratio* што значи селидба и представља сваку промену места становања мање или веће групе људи. Феномен миграција представља предмет изучавања више научних дисциплина од којих свака наука са свог аспекта проучавања дефинише методологију истраживања миграција.

Позитивно право Републике Србије дефинисало је основне појмове везане за миграцију. Тако се под миграцијом подразумева добровољно или принудно напуштање државе порекла или боравака, ради привременог боравака или сталног настањења у Републици Србији и добровољно или принудно напуштање Републике Србије, ради привременог боравака или сталног настањења у другој држави (спољна миграција), као и промена пребивалишта унутар територије Републике Србије, односно промена места боравака унутар територије Републике Србије уколико је до промене дошло принудним путем (унутрашња миграција). Регулисано је такође, да се под *имиграцијом* подразумева спољна миграција у Републику Србију, која траје или се очекује да ће трајати дуже од 12 месеци, док *емиграција* представља спољну миграцију из Републике Србије која траје или се очекује да ће трајати дуже од 12 месеци.³⁰

Постоје различите поделе миграција: просторна подела миграција обухвата: *унутрашње* (између појединих регија неке земље) и *спољашње* (из једне земље у другу). Према мотивима миграције могу бити: *економске или радне* (односе се на кретање људи у потрази за послом, особа напушта своју земљу у циљу побољшања квалитета живота) као и *неекономске*. Затим, миграције могу бити и *присилне* (подразумевају недобровољно кретање лица која желе да избегну сукоб, насиље, кршење њихових права или природне катастрофе). Миграције се још могу поделити према временској одредници на: *дневне, недељне, месечне, сезонске и привремене*. Иако има још много подела миграција према различитим основама, њихова суштина није само пуко „нагомилавање“ теоретичара, већ има и своју практичну примену. Наиме, реч је о томе да се на основу њих успоставља поузданија основа према којој се уређују национална законодавства и одређени

³⁰ Закон о управљању миграцијама, Службени гласник РС, бр. 107/2012, члан 2, ставови 1-3.

међународни правни акти. Тако свака подела нуди и одређене статистички засноване особине група које су настале класификацијом, чиме се стварају услови за доношење правних норми које регулишу понашање правних субјеката према типовима миграната.³¹

Лице које учествује у миграцијама назива се *мигрант*. Мигранте чини потпуно хетерогена група која обухвата мигранте који добровољно и принудно напуштају територију своје земље. Први су страни држављани који по различитим основама бораве у другој држави и која дуго нису боравила у својој држави, а други различите групе миграната попут тражиоца азила, избеглица, жртава трговине људима и повратника по основу споразума о реадмисији.

Од 2014. године Република Србија суочава се са различитим миграционим токовима, а разлоге доласка странаца није једноставно класификовати. Од тренутка уласка на територију Републике Србије, па до тренутка напуштања територије, сви државни службеници као и службеници у локалним самоуправама који долазе у додир са различитим категоријама миграната морају поступати у складу са Уставом и релевантним међународним инструментима и законима. Међутим, није довољно да службеници само добро познају прописе, већ и да знају да их адекватно примењују у пракси. Како би то постигли морају да разумеју проблеме са којима се суочавају различите категорије миграната као и да идентификују сопствене улоге и начине за решавање тих проблема.

5.1 Релевантна Влада тела и њихова улога у заштити права миграната

Област управљања миграцијама по својој природи је мултисекторска, самим тим и надлежности у овој области су подељене између више органа државне управе. С обзиром на комплексност материје и постојање различитих група миграната неколико министарстава бави се различитим сегментима у вези са миграцијама, њиховим статусом, процедурама и остваривањем права.

Министарство спољних послова у складу са Законом о спољним пословима („Службени гласник РС“, бр. 116/2007, 126/2007, 41/2009), надлежно је за следеће послове из области миграција:

³¹ Саша Мијалкович и Милан Жарковић, *Илегалне миграције и трговина људима*, (Београд: Криминалистичко-полицијска академија, 2012) стр. 19.

- штити интересе Републике Србије, њених држављана и правних лица у иностранству;
- издаје бесплатна путна документа српским држављанима-жртвама трговине људима, који су спашени у иностранству;
- информише владе других држава и међународну јавност, као и исељенике, лица српског порекла и држављане Републике Србије у иностранству о политици Републике Србије;
- анализира и предвиђа развој регионалних и глобалних односа, нарочито у области спољне политике, безбедности, међународног јавног и приватног права, економије, просвете и културе и стања људских права која су од значаја за остваривање међународних односа Републике Србије;
- у сарадњи са Министарством за дијаспору унапређује поштовање људских и мањинских права исељеника, лица српског порекла и држављана Републике Србије у иностранству;

Министарство унутрашњих послова према Закону о полицији („Службени гласник РС“, бр. 6/2016), надлежно је:

- за спречавање илегалних миграција;
- за сузбијање прекограничног криминала;
- за контролу државне границе;
- за послове азила;
- за послове реадмисије;

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике у складу са Законом о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 44/14.) надлежно је за:

- остваривање права из радног односа радника, привремено запослених у иностранству;
- заштиту грађана запослених у иностранству;
- евиденције у области рада и запошљавања;
- антидискриминациону политику;
- систем социјалне заштите;

- остваривање права и интеграција избеглих и расељених лица, повратника по основу споразума и реадмисији, ромског становништва и других социјано угрожених група;
- праћење стања и кретања на тржишту у земљи и иностранству;

Осим министарстава, Влада Републике Србије, основала је неколико органа у овој области (Савет за супротстављање илегалним миграцијама и Координационо тело за праћење и управљање миграцијама), што је добар показатељ да приликом спровођења миграционе политике међусекторска сарадња има велики значај.

5.1.2 Обезбеђење бесплатне правне помоћи

Имајући у виду да је различитим категоријама миграната, неопходна правна помоћ ради решавања њиховог правног статуса и остварења појединих права, веома је важно да им се обезбеди правно на бесплатну правну помоћ. У Републици Србији, још увек није успостављен систем бесплатне правне помоћи, али је октобра 2010. године донета Стратегија развоја система бесплатне правне помоћи („Службени гласник РС“, бр.74/10), у којој се помиње да остваривање права на бесплатну правну помоћ значи једнак приступ правди за све, као и да су у посебно тешкој ситуацији припадници рањивих маргинализованих група међу којима су избегла интерно расељена лица, деца и старе особе. Такође, бројне невладине организације као поуздани партнери државе, издвојиле су се својим ангажманом управо на пољу пружања бесплатне правне помоћи различитим категоријама мигранта (о њиховом раду детаљније у неком од наредних поглавља).

5.1.3 Забрана дискриминаторског поступања

У обавези сваке власти јесте да предузме низ мера, како би спречила дискриминацију према разним мањинским групама које се налазе на њеној територији, а које често могу бити изложене расној, верској и свакој другој нетрпељивости. Закон о забрани дискриминације из 2009.године,³² представља основ за стварање делотворног и целовитог система заштите од дискриминације у Републици Србији. Закон уређује општу забрану дискриминације, облике и случајеве дискриминације и утврђује средства правне заштите за борбу против ње. Законом је формирана институција повереника за заштиту

³² „Службени гласник РС“, бр.22/09.

равноправности. На основу овог закона, под дискриминацијом се подразумева „свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства), у односу на лица или групе и на чланове њихових породица или њима блиска лица на отворен или прикривен начин а која се заснива на раси, боји коже, пореклу, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским и политичким уређењима, полу, сексуалној оријентацији, имовинском стању, старосном добу, чланству у политичким странкама и другим организацијама и другим стварима, односно предпостављеним личним својствима.

5.2 Поступање према мигрантима на локалном нивоу

Иако су републички органи превасходно одговорни за обезбеђење права миграната, неопходно је повезати актере на националним и локалним нивоима да координишу своје активности како би усклађеним приступом омогућили интеграцију и реинтеграцију ових лица. Они би требали да буду довољно и адекватно информисани и активно укључени у процес интеграције и реинтеграције и промовисање сопствених права у Републици Србији. Велики број њих остао је издвојен из локалне заједнице услед неинформисања, депресије и пасивности, непознавања језика или због постојања одбојности локалног становништва.

Током 2008. године, Комесаријат за избеглице Републике Србије, започео је реализацију пројекта израде акционих планова за општине и градове у сарадњи са Међународном организацијом за миграције и локалним самоуправама. Циљ доношења стратешких докумената и акционих планова био је стварање неопходних услова за интеграцију избеглих и интерно расељених лица и побољшање њихових услова живота. Ради остварења овог задатка на нивоу локалних самоуправа дошло је до формирања Савета за миграције у чијем саставу се налазе релевантни партнери из локалних институција за подршку интеграцији и побољшање услова живота. Њихов задатак је израда и доношење Локалног акционог плана за унапређење положаја избеглица и расељених лица (ЛАП). Реч је о документу који садржи циљеве, односно промене које локална власт намерава да оствари у свом локалном окружењу за одређени временски период. Основни циљ ЛАП је да идентификује приоритетне групе међу избеглим и расељеним лицима, да препозна њихове потребе, најчешће у вези са стамбеним

збрињавањем и економским оснаживањем. Локална заједница поседује различите капацитете за бављење унапређењем положаја ових лица као и различите механизме за подстицање развоја (локални фондови, јавни конкурси и сл.). Сви ови механизми морају се повезати ради остваривања циља, а нарочито се треба имати у виду да су избегла и расељена лица прилично хетерогена група са различитим потребама.³³

5.2.1 Смештај миграната у Републици Србији

Постоји више могућности, односно модалитета решавања смештаја и то:

- **смештај код родбине и пријатеља** – овај начин збрињавања доминантан је у већини случајева. Родбина и пријатељи поред смештаја обезбеђују овој категорији лица храну и материјалну помоћ.
- **смештај у сопственим становима, кућама и викендицама** – овај вид смештаја иако најбољи веома је мало заступљен, јер мали број избеглих породица може себи да приушти куповину или изградњу сопственог домаћинства.
- **изнајмљен подстанарски смештај** – овакав вид смештаја изискује значајна издвајања из кућног буџета па тиме код избеглица појачава осећај несигурности и исцрпљује последње економске резерве.
- **наменски грађена насеља** – овај вид смештаја гради се за она лица која су одлучила да трајно остану у земљи избеглиштва. Оваквих решења је и даље мало, јер се ослањају на међународна донаторства и издвајање државних средстава.
- **колективни смештај** – за лица која нису имала могућност другог вида смештаја и који су без родбине и пријатеља обезбеђује се колективни смештај у једном броју хотела, кампова, спортских објеката и сличних објеката. Овај облик збрињавања представља класичан и најчешћи начин збрињавања великог броја људи у невољи. Међутим, велики број људи са истим или сличним проблемима и тешким животним искуствима са осећањем несигурности и неизвесности у малом простору може представљати велики

³³ *Заштита права миграната у Републици Србији*, 2012, допсутно на: http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/Zastita_prava_migranata_u_Republici_Srbiji.pdf, (приступљено: 29.1.2017).

социјално – психолошки проблем.³⁴ Број колективних центара у Републици Србији постепено се смањује. Од окупно 700 колективних центара колико их је некада било на нашој територији, тај број се рапидно смањио тако да их је почетком јануара 2002. године било 388, а од јануара 2017. године број расположивих колективних центара је свега 13.

Датум	Број колективних центара	Избегла и прогнана лица	Интерно расељена лица	Укупно
01.01.2002.	388	17.415	9.448	26.863
01.01.2003.	323	13.569	9.274	22.843
01.01.2004.	194	8.107	7.933	16.040
01.01.2005.	143	5.091	7.408	12.499
01.01.2006.	112	3.418	6.128	9.546
01.01.2007.	92	2.515	5.760	8.275
01.01.2008.	80	1.702	5.046	6.748
01.01.2009.	73	1.299	4.580	5.879
01.01.2010.	62	1.165	3.926	5.091
01.01.2011.	54	898	3.358	4.256
01.01.2012.	41	607	2.869	3.476
01.01.2013.	33	507	2.190	2.697
01.01.2014.	23	340	1.310	1.650
01.01.2015.	20	312	940	1.252
01.12.2016.	14	112	431	543
01.01.2017.	13	101	429	530

Слика 3. преглед броја колективних центара и лица смештених у њима од 2002.године до данас³⁵

У Републици Србији постоји један предприхватни центар за мигранте – у селу Митровац на граници Србије са Македонијом, и три прихватна центра Прешево, Кањижа и Принциповци. Прихватни центри за мигранте су транзитни и у њима они добијају привремени смештај, храну, воду, медицинску и сваку другу помоћ. Такође, у прихватним центрима мигранти добијају потврду о израженој намери за тражење азила са којом у наредних 72 часа имају право да оду у један од од центара за азил који им је додељен. На територији наше земље постоје и два прихватишта у којима се смештају деца, односно

³⁴ Владимир Јаковљевић, *Цивилна заштита Републике Србије*, (Београд: Универзитет у Београду – Факултет безбедности, 2011) стр. 170.

³⁵ <http://www.kirs.gov.rs/artucles/centri.php?lang=SER>

малолетни странци без пратње – Завод за вапитање деце и омладине Београд и Завод за васпитање омладине Ниш. Свим малолетним странцима без пратње који су смештени у једном од ова два прихватиштва, надлежни локални центар за социјални рад поставља привременог старатеља из саме установе прихвата. Постављени привремени старатељ је одговоран за свог штићеника и при сваком напуштању прихватиштва малолетник мора бити у пратњи свог старатеља. Током боравка у прихватиштима деца имају обезбеђен смештај, редовне оброке и ужину, као и бесплатну здравствену заштиту.³⁶

³⁶ Прихватиштва, APC/CZA, <http://www.azilsrbija.rs/prihvatalista/>, (приступљено: 1.2.2017).

6. Азил

Право на азил представља тековину демократског развоја савременог друштва и припада групи основних људских права одређених Општом декларацијом о правима човека Организације Уједињених Нација

6.1 Појам азила

Реч азил потиче од латинске речи *asylum*, која у изворном преводу значи склониште, уточиште. Појављује се још у пракси античких држава Блиског истока, као привилегија коју је уживао појединац, а не као његово право. Представљао је место на које се појединац склањао, а то је обично био храм или светилиште чија је неповредивост произилазила из страха од освете богова. Тек са развојем модерног друштва азил постепено добија политички карактер, тако да се даје само политичким избеглицама и учиниоцима политичких кривичних дела. Ради се о лицима која су била принуђена да напусте своју земљу због прогона о верској, расној, политичкој основи или су из ње принудно изгнана.³⁷

Закон о азилу („Службени гласник РС“, бр.109/2007), донет је 2007. године, а почео је да се примењује од 1.априла 2008. године. Закон о азилу прописује начела, услове и поступак за добијање и престанак азила, као и положај, права и обавезе лица која траже азил и лица којима је признато право азила у Републици Србији.

- **члан 2.** – према овом члану азил је дефинисан као: *„право на боравак и заштиту које има странац коме је на основу одлуке надлежног органа који је одлучивао о његовом захтеву за азил у Републици Србији, одобрено уточиште или други облик заштите предвиђен овим законом“*.

6.2 Поступак за добијање азила

- у члановима 22,23,24,25,26. Закона о азилу – објашњен је азилни поступак који се изводи кроз неколико фаза:

³⁷ Зоран Вучинић, *Међународно јавно право*, (Београд: Универзитет у Београду – Факултет Безбедности, 2013) стр.170.

- *прва фаза - представља изражавање намере за подношење захтева за азил*

Приликом граничне контроле на уласку у Републику Србију или унутар њене територије, странац може писменим или усменим путем да изрази намеру да тражи азил пред овлашћеним полицијским службеником Министарства унутрашњих послова. Странац који је изразио намеру да тражи азил, евидентираће се и упутити у Канцеларију за азил, односно Центар за азил, где је дужан да се јави у року од 72 сата овлашћеном службенику Центра за азил.³⁸

- *друга фаза – евидентирање*

Евидентирање обухвата издавање прописане потврде која садржи личне податке, које је странац дао о себи или се могу утврдити на основу расположивих исправа које има са собом. Потврду издаје овлашћени полицијски службеник МУП-а, пред којим је странац изразио намеру да тражи азил. Потврда служи као доказ да је странац изразио намеру да тражи азил и да има право боравка у трајању од 72 сата.

- *трећа фаза – регистрација*

По доласку у Центар за азил, овлашћени службеник Канцеларије за азил треба да изврши регистрацију странца и чланова његове породице ако су са њим. Регистрација обухвата утврђивање идентитета, фотографисање, узимање отисака прстију и привремено задржавање свих исправа и документа која могу бити од значаја у поступку азила. Након регистрације тражиоцу азила се издаје лична карта као доказ да ужива тај статус.

- *четврта фаза – покретање поступка за давање азила*

Поступак за давање азила покреће се подношењем захтева за азил, овлашћеном службенику канцеларије за азил, на прописаном обрасцу у року од 15 дана од дана регистрације, а у оправданим случајевима на захтев странца тај рок се може продужити.

- *пета фаза – саслушање*

Овлашћени службеник Канцеларије за азил ће лице које тражи азил лично саслушати у најкраћем року. Саслушању могу присуствовати правни заступник лица које тражи азил и представник УНХЦР-а, уколико се томе не противи лице које тражи азил.

³⁸ У центрима за азил обезбеђен је смешатај током читавог трајања азилне процедуре. За сада има пет центара за азил: Бања Ковиљача, Боговађа, Сјеница, Тутин и Крњача.

Након спроведеног поступка Одсек за азил може донети одлуку којом: усваја захтев за азил, одбија захтев за азил, одбацује захтев за азил. Осим ових одлука Одсек за азил може донети одлуку да се поступак обустави најчешће због тога што тражилац азила самовољно напусти РС пре него што се поступак формално заврши.

До доношења коначне одлуке о захтеву за азил, тражиоци азила смештају се у центре за азил. Смештај је током 2014. године био организован у објектима у Бањи Ковиљачи, Боговађи, Сјеници, Тутину, Обреновцу и Крњачи који су у надлежности Комесаријата за избеглице и миграције. Услед великог броја тражиоца азила током 2014.године Влада Републике Србије донела је закључак којим је одредила и нове објекте за смештај ових лица у Обреновцу, Сјеници и Тутину. У центрима за азил обезбеђен је смештај током читавог трајања азилне процедуре, одећа, обућа, храна, средства за хигијену. Тражиоци азила имају право и на здравствену заштиту, а све лекове који дају овим лицима на основу препоруке доктора медицине финансира УНХЦР. Уз помоћ ове организације отворене су и радионице за децу које се спроводе у центрима Бања Ковиљача и Боговађа, а имају за циљ развијање социјалних вештина деце и укључивање у локалну заједницу. Такође, додатне активности укључујући учење језика и радионице шивења доприносе очувању менталног здравља тражилаца азила.³⁹

³⁹ *Право на азил у Републици Србији 2014*, доступно на: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2015/04/Pravo-na-azil-u-Republici-Srbiji-2014.pdf>, (приступљено: 3.2.2017).

7. Међународне организације у области пружања помоћи мигрантима

Бројне међународне организације баве се пружањем помоћи и заштитом права миграната. Свакако, неке од најзначајних су: Међународна организација за миграције, Високи комесаријат Организације Уједињених нација за избеглице, Међународна федерација Црвеног крста и Црвеног полумесеца.

7.1 Међународна организација за миграције

Међународна организација за миграције основана је од стране Уједињених нација 1951. године и постала је једна од водећих организација на пољу миграције. Ова организација окупља 165 држава, 8 земаља са статусом посматрача и преко 100 уреда широм света чији је задатак да путем своје нормативно правне регулативе обезбеде хуман и социјално прихватљив третман миграната. Осим тога, државе чланице путем сарадње и размене информација креирају свој систем за управљање миграцијама.⁴⁰

Међународна организација за миграције има бројне надлежности, неке од најважнијих су:

- да обезбеди сигурне и економичне услуге за лица која траже помоћ ове организације;
- да понуди стручне савете, техничку сарадњу и оперативну помоћ државама, владиним и невладиним организацијама и другим заинтересованим странама у циљу изградње националних капацитета и олакшавање међународне регионалне и билатералне сарадње у области миграција;
- да пружи помоћ државама за интеграцију миграната у новој средини;
- да подржи напоре држава у области миграција радне снаге, као и другим краткорочним миграцијама;

⁴⁰ Mission, IOM, <http://www.iom.int/mission>, (приступљено: 5.2.2017).

- да креира и подржи програме за добровољни повратак и интеграцију миграната, избеглица и других лица којима је потребна помоћ ове организације;⁴¹

Са циљем интегрисања миграционе политике Републике Србије са регионалном и међународном миграционом политиком, као и праћење савремених миграционих токова, основана је Канцеларија Међународне организације за миграције. Канцеларија ИОМ-а у Београду отворена је 1992.године, а Република Србија постала је земља чланица Међународне организације за миграције у новембру 2001.године. Рад ИОМ-а у Србији карактерише пружање помоћи угроженима и снажно присуство на терену, који су основа јаког и трајног партнерства са владама као и националним и локалним невладиним организацијама.⁴²

7.2 Високи комесаријат Организације Уједињених нација за избеглице (УНХЦР)

Високи комесаријат Организације Уједињених нација за избеглице своје дејство остварује на основу Статута који је усвојила Генерална скупштина УН 1950. године, као и на основу резолуција Генералне скупштине УН које су донете после његовог оснивања, а које посредно проширују његов мандат.

Његов основни задатак је:

а) заштита

Што се тиче садржаја заштите она се пре свега односи на правну заштиту, односно мере којима ће се омогућити да избеглице добију сва права која су утврђена међународним актима. С обзиром да основну заштиту људима треба да пружи њихова држава, избеглице су те заштите лишене па комесаријат настоји да буде супститут за прекинуте везе између појединаца и државе као и да постигне да се њихова права поштују. Такође, комесаријат омогућава и заштиту од опасности протеривања у којој би њихов живот или слобода били угрожени. У оквиру заштите коју пружа Високи комесаријат УН за избеглице спадају и сл. активности:

⁴¹ Исто

⁴² О ИОМ-у, Међународна организација за миграције – мисија у Србији, <http://www.serbia.iom.int/sr/iom-u-srbiji>, (приступљено: 5.2.2017).

- пружа избеглицима правне савете и правну помоћ када је то потребно;
- врши интервенције против нехуманог поступања власти земље у којој се избеглице налазе, посебно штити жене од злоупотребе;
- олакшава добровољну репатријацију или одлазак у треће земље;
- помаже избеглицима да прикупе информације које су им потребне да би донели одлуку о даљој судбини;

б) хуманитарна помоћ

Избеглице имају право на основна људска права која треба да им обезбеде услове за живот. Најчешће, избеглице које су дошле у страну земљу остале су без ичега и њихово преживљавање није могуће ако им се не пружи озбиљна хуманитарна помоћ. Потребно је задовољити основне потребе као што су смештај, храна, вода, одећа и основна медицинска нега. Задатак Високог комесаријата је да обезбеди довољну хуманитарну помоћ и да мобилише потенцијалне изворе давања.⁴³

Да би адекватно одговорио на актуелну хуманитарну кризу, УНХЦР је мобилисао преко 600 запослених у 20 различитих локација како би обезбедио адекватну помоћ и заштиту. Своју хуманитарну помоћ испољава у напорима да побољша услове смештаја током зимских месеци и врши 24/7 присуства на улазу свих земаља миграционе руте као и у великом броју излазних тачака, како би се осигурало континуирано праћење и омогућило поновно уједињење раздвојених породица, идентификација лица са посебним потребама, деца без пратње као и упућивање у одговарајуће службе.⁴⁴

У Републици Србији Комесаријат за избеглице први пут је основан Законом о избеглицима („Службени гласник РС“, бр. 18/92 и 45/02) као посебна организација у систему државне управе, а усвајањем Закона о управљању миграцијама („Службени гласник РС“, бр.107/12) мења свој назив у Камесаријат за избеглице и миграције. Комесаријатом руководи комесар чија је надлежност координација сектора и доношење

⁴³ Б. Јаковљевић, „Систем међународне заштите избеглица“, у зборнику *Избеглице*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1998, стр. 17-28.

⁴⁴ Europe situation, what is UNHCR doing to help?, UNHCR, <http://www.unhcr.org/europe-emergency.html>, (приступљено: 8.2.2017).

одговарајућих одлука. У складу са Законом о управљању миграцијама Комесаријат обавља послове које се односе на:

- предлагање Влади РС циљева и приоритета миграционе политике, као и мера потребних за постизање позитивних ефеката законских миграција и сузбијање незаконитих миграција;
- пружање органима државне управе, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе података од значаја за изградњу стратешких докумената из области миграција;
- врши израду годишњег извештаја Влади о стању у области управљања миграцијама;
- успоставља сарадњу са члановима Европске миграционе мреже;
- предлаже програм за подршку добровољног повратка странаца који илегално бораве на територији РС у земљу њиховог порекла и врши друге послове одређене законом;⁴⁵

7.3 Међународна федерација Црвеног крста и Црвеног полумесеца (ИФРЦ)

Представља једну од најзначајнијих организација која систематски делује у области заштите и помоћи избеглицама. Међународна федерација друштва Црвеног крста и Црвеног полумесеца од свог оснивања 1919.године, ради на отклањању последица разних катастрофа међу којима је и масовни прилив избеглица. Она сама делује на пружању хуманитарне помоћи и координира рад националних друштава. Национална друштва пружају непосредну помоћ на националном и локалном нивоу, уз коришћење бројних добровољаца који чине основ тих организација. Она мобилишу и месно становништво да прихвати избеглице или да им пружи помоћ. Најчешће, то је помоћ у основним потребама за преживљавање као што су храна, лекови, привремени смештај, а такође и психо-социјална помоћ. Значајна је и такође и служба тражења, преко које Покрет проналази и

⁴⁵ О комесаријату, Комесаријат за избеглице и миграције Републике Србије, <http://www.kirs.gov.rs/articles/onama.php?lang=SER>, (приступљено: 10.2.2017).

успоставља везу међу растуреним члановима породица и посредује код размене порука кад пошта то не може да ради.⁴⁶

Уз подршку Међународног комитета Црвеног крста, Црвени крст Србије појачао је доступност услуга Службе тражења ангажовањем сарадника који спроводе активности успостављања породичних веза у транзитно прихватним центрима за помоћ мигрантима. Захваљујући сталној присутности на терену и одличној регионалној сарадњи са Службама тражења Црвеног крста Македоније, Бугарске, Хрватске и Словеније у периоду од почетка мигрантске кризе Служба тражења је помогла у прекограничном спајању 69 раздвојених породица. Такође, омогућила је да путем бесплатних позива 2879 особа контактира своје сроднике са којима су изгубили контакт дуж мигрантске руте.⁴⁷

⁴⁶ Б. Јаковљевић, „Систем међународне заштите избеглица“, у зборнику *Избеглице*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1998, стр.39-40

⁴⁷ Мигрантска криза у Србији 2015, Црвени крст Србије, <http://www.redcross.org.rs/javna-ovlašćenja-i-programi-cks/sluzba-trazenja/migratorna-kriza-u-srbiji-2015/>, (приступљено: 11.2.2017).

8. Невладине организације у Републици Србији у области пружања помоћи мигрантима

Невладине организације представљају специфичну форму организовања грађана у којима често учествују волонтерски ради унапређења заједничких интереса. Ти интереси могу бити различити а најчешће се свode на остварење достојанства и унапређење заштите људских права. У областима у којима држава нема довољно капацитета и ресурса да се њима бави, ова удружења представљају поуздане партнере. У области заштите права миграната и пружања помоћи миграната у Републици Србији неколико невладиних организација издвојило се својим ангажманом у односу на различите групе миграната, међу њима су: Група 484, Прахис, Балкански центар за миграције и хуманитарне активности, Центар за заштиту и помоћ тражиоцима азила.

8.1 Група 484

Група 484 је непрофитна невладина организација основана 1995.године. Центар за миграције је истраживачка јединица групе 484. Кроз представљање кључних истраживачких резултата, Центар доприноси разумевању миграција у контексту друштвеног развоја и доприноси укључивању рањивих мигрантских група у заједницу. Такође, Центар подстиче академску заједницу да се ангажује у проучавање миграција и учествује у креирању миграционих политика, а утиче и на доносиоце одлука да креирају миграциону политику која омогућава пуну реализацију људских права миграната. Група 484 реализовала је бројне пројекте, један од њих је - *Солидарне мреже: остваривање заједничких напора за заштиту избеглица и миграната*. Пројекат доприноси сарадњи координираног и ефикасног одговора на основне потребе заштите избеглица и миграната у Србији. Циљ овог пројекта је развој сервиса подршке и заштита најугроженијих избеглица и миграната на западно-балканској рути, али и побољшање координације и умрежавања међу институцијама и организацијама које пружају помоћ, као и јачање локалних ресурса. Кроз под-донације којима управља Група 484, реализују се активности које промовишу позитивне ставове према избеглицама и мигрантима у локалним

заједницама, пружају се образовне услуге деци у азилним и прихватним центрима и дистрибуирају прехранбени и не прехранбени производи.⁴⁸

8.2 Прахис

Прахис је домаћа невладина организација основана 2004. године у Београду, која се бави заштитом људских права, пружањем правне заштите и јавним заговарањем за уклањање системских препрека у приступу правима. Делује у области статусних и социоекономских права, антидискриминације, родне равноправности, миграција и права детета. Програм за миграције бави се заштитом права тражилаца азила у Србији. У партнерству са Групом 484 и Међународном комисијом правника – европске институције, Прахис у периоду од 2014-16 године, реализовао пројекат PROACTION. Поред директне заштите избеглица и миграната, циљ овог пројекта био је допринос развоју ефикасније подршке и унапређене антидискриминаторне политике за тражиоце азила, а посебно малолетнике без пратње у Србији. Активности које је Прахис спроводио у оквиру пројекта биле су усмерене на обезбеђивање правне заштите мигрантима, посебно у случајевима дискриминације и кршења људских права, едукацију и умрежавање на тему антидискриминационих стандарда, као и на мониторинг и заговарање поштовања и уважавања права.⁴⁹

8.3 Балкански центар за миграције и хуманитарне активности

Балкански центар за миграције и хуманитарне активности је основан са циљем: да истражује принудне миграције у контексту заштите људских права, пружа бесплатну правну помоћ посебно угроженим групацијама, као што су избеглице, мигранти и припадници мањинских заједница у региону, утиче на измену правних поступака и механизма који због мањкавости успоравају или блокирају права избеглица и других угрожених група. Са реализацијом пројекта под називом МИЛЦ (медицинска заштита, информације, превеођење и правна помоћ), центар је отпочео у августу 2015. године у

⁴⁸ Солидарне мреже: остваривање заједничких напора за заштиту избеглица и миграната, Група 484, <http://www.grupa484.org.rs/projekti/solidarne-mreze-ostvarivanje-zajednickih-napora-za-zastitu-izbeglica-i-migranata/>, (приступљено: 13.2.2017).

⁴⁹ Завршен PROACTION – пројекат подршке и унапређења антидискриминаторских политика за тражење азила, <http://www.praxis.org.rs/index.php/sr/praxis-in-action/migration/item/1132-proaction>, (приступљено: 14.2.2017).

Кањижи. Осим смештаја, хране и гардеробе у данима када је број избеглица непрекидно растао, било је неопходно уклонити језичку баријеру, олакшати комуникацију између миграната и државних институција које су бринуле о њима и обезбедити медицинску заштиту. Центар је ангажовао преводиоце који су били на располагању 24 часа и ангажовао мобилни лекарски тим са потребним лековима и санитетским материјалом, који је пружао лекарску помоћ. Након затварања Мађарске границе за избеглице, центар је пратио пут кретања избеглица и применио исти приступ на граници између Србије и Хрватске као и на железничкој станици у Шиду. Преводиоци су 24 часа у сарадњи са државним институцијама помагали избеглицама како би њихов пут кроз Србију био што лакши.⁵⁰

8.4 Центар за заштиту и помоћ тражиоцима азила

Овај центар основан је 2007 .године и од самог почетка азилног система у Србији 2008. године пружа правну и психосоцијалну помоћ тражиоцима азила, лицима која су добила азил и заштиту у Републици Србији. Јединствен је по свом свакодневном раду и томе што пружа свеобухватну подршку тражиоцима азила и делује кроз тимове правника, педагога, психолога и преводилаца. Центар пружа правну помоћ која подразумева заступање тражилаца азила у свим фазама азилне и свих других управних и судских процедура и пред свим другим институцијама у Србији помажући им уз то и решавањем свакодневних проблема са којима се тражиоци азила сусрећу. Центар пружа и психолошку и педагошку помоћ која се реализује кроз индивидуалне и групне разговоре са циљем да тражиоци азила препознају проблеме које имају и суоче се са њима, али и пронађу могуће начине за њихово превазилажење. Такође, активности центра усмерене су и на малолетнике без пратње. Рад се реализује у виду радионичарског рада како би се потстакло креативно изражавање, али се пружа и правна и психосоцијална заштита малолетника са циљем деловања у најбољем интересу детета.⁵¹

⁵⁰ Балкански центар за миграције и хуманитарне активности, <http://www.bcm.org.rs>, (приступљено:15.2.2017).

⁵¹ Активности и резултати Центра за заштиту и помоћ тражиоцима азила (2007 – 2015), CZA, <http://apc-cza.org/sr-YU/aktivnosti-i-rezultati.html>, (приступљено: 16.2.2017).

Закључак

На европском нивоу избегличко – мигрантска криза потврдила је да је кључни изазов у области миграција помирити приоритете земаља чланица у погледу безбедности и заштите граница са обавезама поштовања корпуса људских права и основних слобода. Нажалост, мигрантска криза учинила је видљивим да је питање миграција политичко питање, што је резултирало бројним одговорима и једностраним одлукама држава којима су уздрмани неки од основних постулата на којима почива систем заштите избегличких права.

Последњих година миграције представљају један од озбиљнијих проблема већине европских земаља. Са истим проблемом суочава се и Република Србија која спада у сиромашније земље европе и подноси велики терет као транзитна земља на путу миграната ка крајњем одредишту. Поштујући правне норме међународне заједнице које делом представљају део њеног унутрашњег правног поретка, Република Србија чини велике напоре да успешно хуманитарно одговори на изазов повећаног прилива миграната на својој територији, који долазе до изражаја од половине 2015. године.

Када говоримо о позитивним аспектима избегличко –мигрантске кризе онда свакако треба истаћи спремност и посвећеност свих кључних актера успостављању система прихвата који у својој основи има потребе појединца. Активношћу држаних органа, цивилног друштва и грађана исказана је спремност да се овом хуманитарном изазову одговори на адекватан начин. Пресудан је био позитиван став Владе Републике Србије и јасна порука да су мигранти и избеглице у Србији добродошле и да читаво друштво треба да се стави у функцију њиховог привременог и хуманитарног збрињавања. Радна група Владе Републике Србије за решавање мешовитих миграционих токова која је формирана одмах након повећаног прилива миграната у нашој земљи је остварила успешну сарадњу са свим кључним локалним и међународним хуманитарним организацијама на подршци пружању помоћи људима у невољи. Велико охрабрење представља и чињеница да се Република Србија одлучила за политику отворених граница, а код већине грађана формиран су емпатични ставови који су утицали на то да се непосредно организују ради пружања помоћи мигрантима.

Литература

1. Активности и резултати Центра за заштиту и помоћ тражиоцима азила (2007 – 2015). CZA. <http://apc-cza.org/sr-YU/aktivnosti-i-rezultati.html> (приступљено: 16.2.2017).
2. Балкански центар за миграције и хуманитарне активности. <http://www.bcm.org.rs> (приступљено: 15.2.2017).
3. Вучинић, Зоран. *Међународно јавно право*. Београд: Универзитет у Београду – Факултет безбедности, 2013.
4. До јула 2016. смртно страдало више од 3600 миграната. APC/CZA. <http://azilsrbija.rs/do-jula-2016-smrtno-stradalo-vise-od-3600-migranata/> (приступљено: 10.1.2017).
5. EU-Turkey statement. European Concil. 18. march 2016. <http://www.comsilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> (приступљено: 12.1.2017).
6. Завршен PROACTION – пројекат подршке и унапређења антидискриминаторских политика за тражиоце азила. PRAXIS. <http://www.praxis.org.rs/index.php/sr/praxis-in-action/migration/item/1132-proaction> (приступљено: 14.2.2017).
7. Јаковљевић, Владимир. *Цивилна заштита у Републици Србији*. Београд: Универзитет у Београду – Факултет безбедности, 2011.
8. Јаковљевић, Бошко. *Систем међународне заштите избеглица*. зборник Избеглице. Београд: Институт за међународну политику и привреду, 1998.
9. Килибарда, Зоран. *Основи геополитике*. Београд: Универзитет у Београду – Факултет безбедности, 2008.
10. Крстић, Ивана. *Заштита права миграната у Републици Србији*. Приручник за државне службенике и службенике у локалним самоуправама. Београд: Међународна организација за миграције-мисија у Србији пројекат „Јачање капацитета института Републике Србије за управљање миграцијама и реинтеграцију повратника“ (СВММ), 2012. http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/Zastita_prava_migranata_u_Republici_Srbiji.pdf (приступљено: 29.1.2017).
11. Мијалкович, Саша и Милан Жарковић. *Илегалне миграције и трговина људима*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија, 2012.
12. Mission. International organization for migration. <http://www.iom.int/mission> (приступљено: 5.2.2017).

13. MISSION AND TASKS. FRONTEX. <http://www.frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/> (приступљено: 12.1.2017).

14. Мигрантска криза у Србији 2015. Црвени крст Србије. <http://www.redcross.org.rs/javna-ovlašćenja-i-programi-cks/služba-traženja/migratorna-kriza-u-srbiji-2015/> (приступљено: 11.2.2017).

15. *Основи управљања миграцијама у Републици Србији*. Београд: Међународна организација за миграције-мисија у Србији пројекат „Јачање капацитета института Републике Србије за управљање миграцијама и реинтеграцију повратника“ (СВММ), 2012. http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/Osnovi_upravljanja_migracijama_u_Republici_Srbiji.pdf (приступљено: 14.1.2017).

16. О ИОМ-у. Међународна организација за миграције-мисија у Србији. <http://www.serbia.iom.int/sr/iom-u-srbiji> (приступљено: 5.2.2017).

17. *Право на азил у Републици Србији 2014*. Београд: Београдски центар за људска права, 2015. <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2015/04/Pravo-na-azil-u-Republici-Srbiji-2014.pdf> (приступљено: 3.2.2017).

18. „Потпирибање страхова“. ВРЕМЕ бр. 1301. (2015). <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=1348952> приступљено: (10.1.2017).

19. Солидарне мреже: Остваривање заједничких напора за заштиту избеглица и миграната. Група 484. <http://www.grupa484.org.rs/projekti/solidarne-mreze-ostvarivanje-zajednickih-napora-za-zastitu-izbeglica-i-migranata/> (приступљено: 13.2.2017).

20. Токови присилних миграција и хуманитарна криза у Европи: Стратешко полазиште института за миграције и народност. IMIN. http://www.imin.hr/c/document_library/get_file?uuid=aa01f0d7-9db6-401c-bb46-7b1b12a78915&groupId=10156 (приступљено: 10.1.2017).

21. UNHCR. Europe situation, what is UNHCR doing to help? <http://www.unhcr.org/europe-emergency.html> (приступљено: 8.2.2017).

Устав и закони:

- Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06).

- Кривични закон Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05-испр., 107/05-испр., 72/09, 111/09).

- Закон о заштити државне границе Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 97/08).

- Закон о управљању миграцијама („Службени гласник РС“, бр. 107/2012).

- Законом о спољним пословима („Службени гласник РС“, бр. 116/2007, 126/2007, 41/2009).
- Закону о полицији („Службени гласник РС“, бр. 6/2016).
- Законом о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 44/14).
- Закон о забрани дискриминације („Службени гласник РС“, бр.22/09).
- Закон о азилу („Службени гласник РС“, бр.109/2007).