Jul 2016.

Miroslava Jelačić, Grupa 484.
Grupa 484 je članica prEUgovor koalicije i
Radne grupe za Poglavlje 24 Nacionalnog konventa o EU.

ŠTA MOŽEMO DA OČEKUJEMO U OBLASTI AZILA I MIGRACIJA U OKVIRU PREGOVORA O POGLAVLJU 24 (PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST)?

Razvoj migracione politike u Republici Srbiji i zaštita prava ljudi u migracijama je dugi niz godina zaokupljao pažnju uskog kruga stručnjaka i profesionalaca. U svetlu masovnog priliva izbeglica i migranata koji su pretežno tranzitirali kroz Srbiju, ova tema postala je deo svakodnevice, kako u medijskim izveštajima, tako i u aktivnostima vodećih političkih struktura. Aktuelizacija teme dogodila se u periodu kada je Srbija započela sa planiranjem i sprovođenjem neophodnih reformskih procesa kako bi se sistem migracija i azila uskladio sa pravilima i standardima Evropske unije.

Ko će imati koristi od reformi u oblasti azila i migracija u okviru Poglavlja 24?

Prethodnih nekoliko godina dominantno se govorilo o tražiocima azila i iregularnim migrantima, pa su ove kategorije viđene kao prve na koje će uticati reformski procesi. Karakter migracijskog toka koji se odvijao na teritoriji Srbije uslovio je da fokus prethodnih godina bude na prisilnim migracijama i na kretanjima preko granica na neki od nezakonitih načina, iako oblast migracija tretira kako pitanja nezakonitih tako i pitanja zakonitih migracija državljanja trećih država u svrhu stalnog nastanjenja, zapošljavanja, spajanja porodice i sl. Takođe, imajući u vidu da reforme u okviru Poglavlja 24 imaju za cilj uspostavljanje ravnoteže između slobodnog kretanja ljudi i

sprečavanja kriminalnih aktivnosti i kontrole iregularnih migracija, koristi od uspostavljenja reformisanih sistema migracija, azila, kontrole granica imaće i građani Srbije.

Raznovrsnost i složenost fenomena migracija i azila zahtevaju razvoj sistema koji se bavi različitim situacijama i ljudima na drugačiji način. **Karakteristike migracijskog toka ponekad čine nemogućim pravljenje "stroge" distinkcije između kategorija migranata, bez detaljne analize okolnosti u vezi svakog pojedinačnog slučaja.**

Uspostavljanje uređenog sistema zahteva usklađeno delovanje svih relevantnih institucija/aktera koji imaju određenu ulogu, odnosno koji svoje delovanje vezuju za neku od kategorija migranata ili posebno ranjivih grupa među njima, kako bi sistem bio u mogućnosti da "prepozna":

- izbeglice,
- tražioce azila,
- ekonomske migrante,
- iregularne migrante,
- krijumčarene migrante,
- decu bez pratnje,
- povratnike po sporazumima o readmisiji i dr.

Sistem usklađen za evropskim pravilima i standardima, bar na deklarativnom nivou, pomenute kategorije prepoznaje i garantuje im odgovarajući korpus prava i dostupnih usluga.

Sa kojim se pravilima usklađujemo?

Republika Srbija započela je sa uspostavljanjem sistema migracija i azila tokom procesa ispunjavanja kriterijuma Mape puta za svrstavanje na listu zemalja koje uživaju bezvizni režim sa Evropskom unijom, uprkos činjenici da se prvi začeći razvoja inistituta azila mogu pronaći u Ustavu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. godine. S toga, ne iznenađuje da je ključni uticaj na definisanje i usvajanje propisa imala Evropska Unija. Nova faza u odnosima sa EU, status zemlje kandidata i otvaranje procesa pregovora, u pogledu pravnog okvira znači usvojiti, izmeniti ili dopuniti domaće propise, tako da *acquis communautaire* bude u potpunosti uključen u domaće zakonodavstvo. Uporedo sa reformskim procesima u Srbiji, reformišu se i politike koje su deo Poglavlja 24, posebno azila i migracija, koje su često predmet debata između zemalja članica i evropskih institucija. Ove oblasti se kontinuirano menjaju i prilagođavaju novonastalim okolnostima. Činjenica je da su u svetlu migracijskog talasa sa kojim se Evropa još uvek suočava, otvorena neka nova, ali i stara pitanja u pogledu važećih propisa i politika koje su deo evropskog *aquis-a*, te se ne može sa izvešnošću predvideti kako će ova oblast kroz nekoliko godina biti uređena na nivou Evropske unije, te posledično kako će usaglašeni standardi i pravila biti implementirani u zemljama članicama, odnosno zemljama kandidatima.

Pored relevatnih odredbi Ustava[1] i ratifikovanih specijalizovanih univerzalnih i regionalnih konvencija, pravni okvir Republike Srbije upotpunjuje i značajan broj strateških dokumenata, zakona i podzakonskih akata koje je u poslednjih deset godina usvojila Vlada u cilju definisanja i upravljanja zakonitim i borbe protiv nezakonitih migracija. Neke od njih su:

- Strategije: Strategija integrisanog upravljanja granicom[2], Strategija za borbu protiv trgovine ljudima,[3] Strategija suprostavljanja ilegalnim migracijama za period 2009-2014,[4] Strategija upravljanja migracijama,[5]
- Zakoni: Zakon o zaštiti državne granice[6], Zakon o azilu[7], Zakon o strancima[8], Zakon o upravljanju migracijama[9], Zakon o zapošljavanju stranaca,[10] prateći podzakonski akti, zakoni kojima se potvrđuju bilateralni i multilaraterni sporazumi o readmisiji i dr.

1 Ustav Srbije, Sl. glasnik RS,br. 83/06.
2 Strategija za borbu protiv trgovine ljudima ,"Sl. glasnik RS", br. 111/2006
3 Strategija integrisanog upravljanja granicom,"Sl. glasnik RS", br. XXXX
4 Strategija suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji za period 2009–2014. godine, Sl. glasnik RS, br. 25/09
5 Strategija za upravljanje migracijama, Sl.glasnik RS, br. 59/09.
6 Zakon o zaštiti državne granice, Sl. glasnik RS, br. 97/2008
7 Zakon o azilu, Sl. glasnik RS, br. 109/07
8 Zakon o strancima, Sl. glasnik RS, br. 97/2008 i 20/2015 - dr. zakon
9 Zakon o upravljanju migracijama, Sl. glasnik RS, br. 107/12
10 Zakon o zapošljavanju stranaca, "Službenom glasniku RS", br. 128/2014

- S obzirom da je proces pridruživanja Evropskoj uniji predstavljen kao jedan od prioriteta Republike Srbije, pored zakona, Vlada će s ciljem usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije prilagođavati i veliki broj sektorskih strategija i politika usmerenih ka tom cilju.

Koje institucije su ključni nosioci aktivnosti u upravljanju migracijama?

Generalno govoreći, priroda fenomena migracija i postojanje različitih kategorija migranata, zahteva multisektorski pristup i samim tim su i nadležnosti u pogledu postupanja prema migrantima podeljene među više organa državne uprave/lokalne samouprave. Nadležnost je uglavnom poverena centralnim organima državne uprave, koji su pre svega odgovorni za kreiranje politika i mera, ali u velikom broju slučajeva i za njihovo operativno sprovođenje. Takođe, bitno je napomenuti da je značajan deo nadležnosti za postupanje prema migrantima na dekocentrisanim organima državne uprave, dok je delokrug ovlašćenja i nadležnosti organa lokalne samoupave daleko manji.

- U prvom redu, u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, najveći deo odgovornosti leži na organizacionim jedinicama Uprave granične policije, Upravi za upravne poslove, policijskim upravama i policijskim stanicama.
- Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja vrši svoja ovlašćenja preko centara za socijalni rad i drugih institucija sistema socijalne zaštite.
- Komesarijat za izbeglice i migracije (KIRS) je posebna organizacija u okviru sistema državne uprave čija je prvobitno uspostavljena odgovornost bila da sprovodi aktivnosti na polju zaštite izbeglica i interno raseljenih lica sa teritorije bivše Jugoslavije.[11] Stupanjem na snagu Zakona o azilu, KIRS je preuzeo obavezu smeštaja tražilaca azila, obezbeđivanja osnovnih životnih uslova i rukovođenja centrima za azil, a od 2012. godine, ovlašćenja KIRS-a su proširena tako da uključuju i brigu o osobama sa priznatim izbegličkim statusom i korisnike supsidijarne zaštite.
- Takođe, značajne su i institucije koje pokrivaju resore zdravstva, obrazovanja i dr.
- Pored toga, postoje i određena tela osnovana odlukama Vlade koja imaju značajna ovlašćenja i uticaj na upravljanje migracijama, a gde se kao najvažnija mogu izdvojiti: Savet za reintegraciju povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, Savet za borbu protiv trgovine ljudima, Koordinaciono telo za praćenje i upravljanje migracijama i Komisija za praćenje bezviznog režima sa Evropskom unijom, kao i novoosnovana Radna grupe za rešavanje problema mešovitih migracionih tokova.
- U uspostavljenom sistemu važnu ulogu igraju brojne organizacija civilnog društva (u okviru svoje ekspertize), pružajući, između ostalog, i brojne oblike direktne pomoći: humanitarnu, medicinsku, psiho-socijalnu i pravnu pomoć.

Reformski procesi o kojima govorimo iziskuju nova znanja i veštine velikog broja ljudi, u raznim sektorima i institucijama. Neophodan je temeljan pristup i aktivno učešće svih onih aktera koji su angažovani na planiranju politika i razvojnih strategija, ali i onih koji rade na „terenu" i od kojih se očekuje da sprovedu planirane promene. Pored toga, suštinski je važno da se ostvari neposrednije povezivanje i koordinisan rad svih institucija, ali i organizacija koje rade sa različitim kategorijama migranata.

Koje su pozitivne promene koje se očekuju nakon otvaranja Poglavlja 24?

Proces reformi do sada je tekao usporenije nego što postojeći potencijali zemlje objektivno omogućavaju. Svakako, činjenica je da izgradnja adekvatnog odgovora na ovakvo stanje zahteva izdvajanje značajnih finansijskih sredstava i da je društveni kontekst u kojem treba resšavati probleme migranata, ispunjavati standarde i sprovoditi reforme, određen brojnim nepovoljnim okolnostima.

Uprkos tome, uz pažljivo planiranje i trošenje budžetskih sredstava, uz odgovarajuću podršku EU, moguće je izgraditi efikasan **sistem upravljanja migracijama kako po meri međunarodnih i evropskih standarda tako i po meri ljudi u migracijama**.

11 Komesarijat za izbeglice, kao odvojena organizacija u okviru javnog sistema, je osnovan Zakonom o izbeglicama ("Službeni glasnika RS", br. 18/92, "Službeni list FRJ", br. 42/02 - SUS i "Službeni glasnik RS", br. 30 / 10)

- Republika Srbija biće u prilici da privuče značajna **finansijska sredstva kako bi u prvom redu unapredila infrastrukturne kapacitete**. Između ostalih biće joj dostupno korišćenje specijalizovanih fondova za ove oblasti, kao što je Fond za azil, migracije i integraciju.
- Nadležne institucije, uz podršku evropskih institucija biće u prilici da **unaprede administrativne kapacitete i znanje** kroz kontinuirane obuke i ekspertsku podršku, a sve u cilju efikasnog sprovođenja novousvojenih propisa u oblasti azila i migracija. Takođe, za sprovođenje novog zakonskog okvira biće neophodno povećati i broj osoba angažovanih u ovoj oblasti. Prethodnih godina, kao jedna od ključnih prepreka za efikasnu primenu važećih propisa istican je upravo nedovoljan broj angažovanih osoba, posebno u okviru sistema azila i sistema socijalne zaštite koji ima značajnu ulogu u prihvatu i postupanju prema maloletnicima bez pratnje.
- Prva faza reformskih procesa obeležiće **izmene zakonskih propisa** i njihovo usklađivanje sa evropskim, što nedvosmisleno jeste prvi korak za unapređenje postojećeg sistema azila i migracija. Nakon punih sedam godina od primene Zakona o azilu, mogu se identifikovati ozbiljni nedostaci sistema. Analiza uspostavljene prakse postupka azila, ukazuje i na potrebu izmena važećeg Zakona o azilu, pre svega u delu kojim se reguliše koncept sigurne treće zemlje, dostupnih prava lica koja uživaju status azila, uređenja procedure itd.
- Uzimajući u obzir da su sve zemlje u okruženju deklarisale svoju opredeljenost ka punopravnom članstvu u Evropskoj uniji, i da će na tom putu biti obavezne da prihvate temeljna načela i osnovna pravila na kojima se zasniva sistem azila i migracija, između ostalog i prinicipe međusobne saradnje, solidarnosti i razmene podataka**, regionalna saradnja** u ovim oblastima biće unapređena i podignuta na viši nivo. U kontekstu Srbije to može biti značajno pre svega u pogledu uspostavljanja efikasnog sistema vraćanja ljudi koji nemaju zakonski osnov za boravak , ali i unapređenja zaštite lica koja traže međunarodnu zaštitu.
- Iako se pitanje integracije nalazi u domenu nacionalnih zakonodavstava država članica, Evropska unija definiše okvire delovanja, pa će i Srbija biti u obavezi da uspostavi **sistem integracije državljanja trećih država** koji će se kretati u okvirima smernica koje definiše EU. U prvom redu uređena oblast integracije značajna je za "novopridošlice", ali mora se imati na umu da migracije nose i značajan humani potencijal koji stoji na raspolaganju zemlji prijema.

Šta bi trebalo izbeći?

Utisak je da u Srbiji i dalje ne postoji dovoljno razvijena svest o izazovima koje kompleksni migracijski tokovi nose sa sobom i da je ključno da postoji sistemski pristup, da su jasno definisane politike i mere koje je neophodno sprovesti, a da *ad hoc* rešenja u najvećem broju slučajeva dugoročno ne ispunjavaju svrhu zbog koje su doneta. Pregovore o pristupanju EU treba razumeti kao razvojnu šansu. Verujemo da postoji stvarna politička volja da se ovi procesi pokrenu i odgovorno vode. Država će svoju volju i posvećenost dokazati i otvorenošću za saradnju i kritičko učešće organizacija civilnog društva i drugih nevladinih aktera.

- ➔ Polazna osnova za najavljenje reforme nesumljivo je evropski okvir, ali u tom precesu je nužno **uzeti u obzir i specifičnosti Srbije**, njenog ustavno-pravnog poretka, inistitucionalne i administrativne kapacitete, kao i ekonomske i socijalne faktore.
- ➔ Presudno je važno da **novousvojeni dokumenti budu u potpunosti međusobno usklađeni** kako bi se izbeglo postojanje pravnih praznina ili kontradiktornih rešenja. Treba imati na umu da zakonodavstvo EU ostavlja diskrecioni prostor zemljama članicama, propisujući samo minimalne standarde koji se moraju poštovati uz ekplicitnu odredbu kojima se država pruža mogućnost uvođenja viših standarda.
- ➔ Na kraju, relevantne odredbe međunarodnog prava **zaštite ljudskih prava** treba da posluže kao standard preispitivanja usvojenih rešenja, s obzirom na to da primarni izvori evropskog prava proklamuju njihovo puno poštovanje. To daje mogućnost preispitivanja usklađenosti sa međunarodnim standardima ne samo akata organa EU, odnosno sekundarnog zakonodavstva, već i "implementirajućih" akata zemalja članica.
- ➔ Podjednako je važno da novousvojeni propisi budu praćeni **dovoljnim finansijskim sredstvima za njihovu punu implementaciju, kao i infrastrukturnim i kadrovskim kapacitetima**.

© Beogradski centar za bezbednosnu politiku

www.bezbednost.org

Autor: Miroslava Jelačić, Grupa 484

Izdavač: Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Grafička obrada: DTP Studio, Beograd

Ova analiza je objavljena u okviru projekta „Nacionalni konvent o Evropskoj uniji u Srbiji – civilno društvo prati napredak i podržava reforme u poglavljima 23 i 24" koji je podržala Služba za inostrane poslove Komonvelta Ujedinjenog Kraljevstva, kao i institucionalne podrške Ambasade Kraljevine Norveške koaliciji prEUgovor. Gledišta i analiza koji su izneti u ovoj publikaciji pripadaju autorima i ne odražavaju nužno gledišta Vlade Ujedinjenog Kraljevstva, norveške vlade ili bilo koje druge povezane organizacije.