

MEDIJI I PRISILNE MIGRACIJE

Beograd, 2014.

Goran Bašić

MEDIJI I PRISILNE MIGRACIJE

Beograd, 2014.

Publikacija je zasnovana na analizi medijskih, stručnih i istraživačkih izveštaja o statusu i problemima sa kojima se suočavaju lica koja traže azil u Republici Srbiji. Njegov cilj je da doprinese prevazilaženju metodoloških, teorijskih i praktičnih problema sa kojima se suočavaju ljudi koji tragaju „za srećom“ u našem neposrednom okruženju. Osnovne prepreke sa kojima se pri tome suočavaju identifikovane su u manjku kulture ljudskih prava, haotičnoj politici multikulturalnosti i arhaičnom odnosu države i društva prema migracijama i migrantima.

Mediji i prisilne migracije

Izdavač: Centar za istraživanje etniciteta

Autor: dr Goran Bašić

Elektronsko izdanje

Beograd, 2014. godina

ISBN 978-86-84481-08-7

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

Publikaciju je finansirao Komesarijat za izbeglice i migracije Vlade Republike Srbije sredstvima odobrenim po osnovu redovnog godišnjeg Konkursa posvećenog saradnji sa civilnim društvom.

Sadržaj publikacije predstavlja isključivu odgovornost Centra za istraživanje etniciteta i ni u kom slučaju ne odražava stavove Komesarijata za izbeglice i migracije.

SADRŽAJ

UVOD	5
POLITIKA MULTIKULTURALIZMA U SRBIJI	9
DA LI JE MULTIKULTURALIZAM MRTAV?	9
DA LI POSTOJI POLITIKA MULTIKULTURALNOSTI U SRBIJI?	13
STATUS LICA KOJA TRAŽE AZIL	19
NORMATIVNI OSNOV ZA PRIZNAVANJE STATUSA AZILANTA	19
POLOŽAJ „AZILANATA“ U LOKALNOJ ZAJEDNICI	24
NALAZI NA OSNOVU RAZGOVORA SA LICIMA KOJA TRAŽE AZIL	29
PREPORUKE ZA IZVEŠTAVANJE	33
LITERATURA	36

UVOD

Tekst „Mediji i prisilne migracije“ zasnovan je na analizi medijskih sadržaja određenog broja elektronskih medija, dnevnih novina i nedeljnika, analizi izveštaja međunarodnih organizacija i nevladinih organizacija i druge literature o statusu i problemima tražiocima azila u Srbiji. Suočavanje srpskog društva sa migrantskim kulturama je novo iskustvo koje se stiče u kulturnom vakuumu čija obeležja su predugo traganje za nacionalnom strategijom kulture i galimatijas uočljiv u javnim politikama kojima je trebalo urediti priznavanje različitosti identiteta i položaj i prava nosioca tih identiteta. Generalno obeležje vremena u kojem je istraživanje obavljeno je medijski senzacionalizam, odnosno izraženo nastojanje medija da dođu do sadržaja koji doprinose povećanju tiraža i gledanosti, ali i povezanost medija sa političkim i neformalnim centrima moći koji preko njih, u skladu sa sopstvenim interesima, „upravljaju“ javnim mnjenjem.

Opisano društveno okruženje ne pogoduje izveštavanju o položaju i problemima sa kojima se suočavaju ljudi, pretežno afričkog porekla, koji su odlučili da svoje lične planove, po svaku cenu, ostvare u Evropi. Mediji najmanje izveštavaju o razlozima zbog kojih su ovi ljudi odlučili da se, često i bez potrebnih dokumenata i novca, upute u neizvesnost. Najčešće objavljeni sadržaji odnose se na nesreće sa kojima se oni suočavaju pošto napuste svoje zemlje i zloupotrebe kojima su izloženi. Većina ovih medijskih sadržaja su vesti prenete iz stranih medija i servisa, i uglavnom se odnose na tragična stradanja i diskriminaciju migranata, a u najboljem slučaju to su vesti o problemima u veze sa imigrantskim politikama zapadnoevropskih država. O ljudima koji su zatražili azil u Srbiji ili koji su u Srbiji zadržani zato što nemaju potrebna dokumenta da bi nastavili put ka zapadnoj Evropi najčešće se izveštava ukoliko su privođeni u policijske stanice ili ako su građani organizovali protest negodujući zbog toga što je privremeni smeštaj imigrantima obezbeđen u njihovom komšiluku.

Retki su oni medijski sadržaji koji ukazuju na socijalne veze između pridošlica i domaćina. Izuzetak je nekoliko članaka, koji su u javnosti prošli nezapaženo, o uključivanju azilanata u odbranu od poplava u proleće 2014. godine, izveštaji o radionicama i aktivnostima koje

sprovodi nekoliko nevladinih organizacija i odluke sjeničke i tutinske opštinske uprave da prihvate jedan broj azilanata u improvizovane centre kako bi ih zaštitile od hladnoće u decembru 2013. godine.

Često, se u izveštajima zanemaruje činjenica da je Srbija evropska država iz koje se građani najčešće iseljavaju i traže azil. Još češće se ta činjenica neopravdano obrazlože time da su emigranti iz Srbije pretežno Romi koji špekulišući iseljavanjem nastoje da ostvare nekakvu dobit. Štaviše, u javnosti je stvoren utisak da će zbog toga države Evropske unije ponovo uspostaviti strožija pravila prilikom odobravanja ulaska na prostor EU građana Srbije i drugih država „zapadnog Balkana“. Zaboravlja se da je tokom devedesetih godina prošlog veka iz Srbije emigrirao veliki broj ljudi, koji su se u potragu za srećom u nepoznatom i neizvesnom kulturnom okruženju upustili iz istih razloga iz kojih su to učinili i ljudi koje danas susrećemo u okruženju – ugroženosti, uskraćenosti, nedostatka ljudskih prava, siromaštva i beznađa.¹ Uskraćeni za šansu da život planiraju slobodno i u skladu sa ličnim potrebama ili zbog toga što su im ugroženi životi, ljudi se iseljavaju na mesta u kojima će živeti i raditi bezbednije.

Prenebregava se i činjenica da se većina ljudi smeštenih u azilima u Srbiji zadržava nekoliko nedelja, najduže par meseci. Srbija nije njihovo odredište, oni potragu za srećom nastavljaju u srećnijim društvima. Međutim, u budućnosti to bi se moglo izmeniti.

Srbija bi mogla da postane odredište zanimljivo za život ljudima sa različitim geografskih prostora. Primera radi, u srednjoevropskim državama, nakon ulaska u Evropsku uniju, povećan je broj emigranata iz Afrike i Azije. Mnogi od njih život u Evropi nisu izabrali zbog toga što su u svojim zemljama bili ugroženi već zato što u uslovima globalnog društva žele da žive, rade, uče u okruženju koje slobodno izaberu. Uskogrudost i predrasude, kojih svakako ne nedostaje u mentalitetima evropskih nacionalnih i etničkih narcizama, ih u tome ne sprečavaju, jer vrednosti koje su uspostavljene u savremenim demokratskim društvima garantuju slobode i neotuđiva prava.

¹ U istraživanju „Stav građana Srbije prema tražiocima azila“ (UNHCR, 2014) o kojem će kasnije biti više reči, javio se visok procenat građana koji su spremni da napuste Srbiju, ali taj podatak ne implicira i to da je njihov stav prema tražiocima azila pozitivan. Šta više, istraživanjem je utvrđeno da građani Srbije koji su spremni da ostanu u zemlji imaju za nijansu pozitivniji stav prema tražiocima azila u odnosu na sugrađane koji pokazuju spremnost da emigriraju u neku drugu državu. Ovaj nalaz upućuje na zaključak da nemali broj ispitanika koji pokazuju nerazumevanje prema tražiocima azila u Srbiji ne razmišlja o tome da napuštanjem zemlje može doći u sličnu životnu situaciju. (str. 16)

Ukoliko srpsko društvo zaista želi u EU onda će morati da se suoči sa činjenicom da se u bliskoj budućnosti u neposredan komšiluk mogu nastaniti stranci iz bitno različitih kultura koji svoj put ka sreći traže uz njih.

Do saznanja na osnovu kojih je napisana ova analiza saradnici Centra došli su pažljivom analizom sadržaja „nacionalnih“ i „lokalnih“ medija, analizom sadržaja različitih dokumenata i najzad razgovorom sa ljudima smeštenim u azilima. Način na koji je istraživanje obavljeno deo je metodologije koju Centar razvija poslednjih godinu dana nastojeći da doprinese razvoju interkulturalne politike u Srbije. U vezi sa tim, obavljena su i istraživanja koja se odnose na medijsko izveštavanje o drugim marginalizovanim grupama – osobama sa invaliditetom, Romima i nacionalnim manjinama. Nastojaćemo da saznanja dopunimo i analizama medijskih sadržaja o drugim marginalizovanim grupama, kao i da na tim osnovama predložimo ideje i rešenja primerene prirodi multietničnosti u Srbiji.

POLITIKA MULTIKULTURALIZMA U SRBIJI

DA LI JE MULTIKULTURALIZAM MRTAV?

U javnosti, stručnoj literaturi i medijima često se navodi izjava nemačke kancelarke Angele Merkel da multikulturalni koncept, prema kojem „ljudi žive sretno jedni kraj drugih“ nije uspeo u Nemačkoj („Guardian“, 17. X 2010). Kancelarkino mišljenje, saopšteno 2010. godine na sastanku mladih Demohrišćanske unije (CDU) nije bilo izuzetak, za njim je usledila i izjava vođe bavarske Hrišćanske socijalne unije (CSU) Horsta Seehofera da je multikulturalizam u Nemačkoj mrtav („Spiegel“, 18. X 2010).

Nakon toga, tadašnji francuski predsednik Nikolas Sarkozy rekao je da je multikulturalizam promašen koncept i pozvao na obnavljanje francuskog identiteta: „Previše smo bili usredsređeni na identitet osoba koje dolaze, a nedovoljno na identitet države koja ih je primila“ („The Telegraph“, 11. II 2011). Kritikama evropskih politika multikulturalnosti pridružio se i britanski premijer David Cameron, koji smatra da je dugogodišnja politika Engleske bila promašaj i pozvao na bolju integraciju mladih muslimana kako bi se lakše borili sa rastućim „domaćim“ ekstremizmom („BBC News“, 5. II 2011). U javnosti su manje bile zapažene izjave bivših premijera Španije Jose Maria Aznar („The Washington Times“, 16. II 2011) i Australije John Howard („The Telegraph“, 29. IX 2010) takođe o tome da politike multikulturalizma nisu bile uspešne u integrisanju imigranata.

Sa znatno manje pažnje mediji su preneli nedavno izlaganje Angele Merkel u partijskoj centrali Hrišćansko-demokratske unije u Berlinu kojim je poručila brojnim okupljenim migrantima i nemačkoj javnosti: „Vi, migranti, ste nam važni“.² Politički analitičari su ovu izjavu dovodili u vezu sa sporom Velike Britanije sa Nemačkom i ostalim kontinentalnim članicama Evropske unije, u vezi sa slobodnim

² „Večernje novosti“ su izjavu kancelarke Merkel i analitički članak o politici CDU prema migrantima objavile 23. 10. 2014. (www.novosti.rs/vesti/planeta.299.html)

kretanjem stanovništva u državama članicama, odnosno sve izraženijim ekonomskim migracijama u EU. Možda su ova dva događaja u vezi i možda je ona mnogo čvršća nego što se iz ovog opisa može zaključiti, ali već sama rasprava o njima ukazuje na značaj migracija na globalnom nivou i na pažnju koje države poklanjaju ovom fenomenu.

Ideal neotuđivog „traganja za srećom“, koji je institucionalizovala liberalna teorija, je nasušna ljudska potreba. Zato im je politička podrška upućena iz ekonomski najrazvijenije zemlje EU, u kojoj živi i radi više od sedam miliona migranata i njihovih potomaka, značajna jer ukazuje skepticima da kritika loše multikulturalne politike ne znači i „smrt multikulturalizma“. Društveni prostor u kojem migranti nastoje da ostvare lične planove nisu zauvek dati, promenljivi su i njihovim razvojem nije lako upravljati, ali je važno da su otvoreni i propustljivi za migrantske kulture, da im garantuju ako ne punu ravnopravnost i jednakost šansi, onda barem pravnu sigurnost i socijalni podstrek.

Zbog toga izostajanje medijske podrške izjavi nemačke kancelarke nije dobar znak. Medijsko „slepilo“ ukazuje na evropocentričnost i novo zatvaranje evropskih kultura prema migrantima. Početkom šeste decenije dvadesetog veka, kada je i počela rasprava o multikulturalnim politikama etnolozi, kulturni antropolozi, ali i ekonomski analitičari ukazivali su na „kulturno zatvaranje“ migrantskih kultura u zapadnoevropskim državama. Na nepropustljivost kultura domaćina, migranti su odgovarali zatvaranjem u etničke i esnafske kulturne zajednice i time postali saučesnici politike segregativne multikulturalnosti koju su žestoko kritikovali državnici, kada to već sa žarom nisu učinili ni stručnjaci, niti sve birokratizovanija evropska administracija.

Međutim, trebalo bi naglasiti da, u oba slučaja, izjave kancelarke Merkel nisu zasnovane na pukim impresijama ili pragmatičnim potrebama nemačke vlade ili CDU, pred čijim pristalicama su one date, već na realnom sagledavanju socijalnih i ekonomskih problema koji opterećuju nemačko društvo. Naime, u Nemačkoj, prema poslednjem Popisu stanovništva, živi 12,3%, odnosno 9,9 miliona građana koji poreklo vezuju za zemlje iz koje su njihovi preci emigrirali i 7,7% ljudi sa stranim državljanstvom. Mnogi od njih, posebno muslimani nisu dobro integrisani, što doprinosi osećanju izolovanosti i njihovom

povezivanju sa sunarodnicima u zemljama porekla.³ Društvena segregacija ovih ljudi, čiji su potomci rođeni u Nemačkoj ili drugim evropskim državama, nije znak dosledne i do kraja osmišljene multikulturne politike.⁴ Na to ukazuju podaci saopšteni neposredno pre nego što je strancima poslata poruka da se politikom multikulturalnosti mora ostvarivati kroz dobro osmišljene i međusobno povezane politike integracije i useljavanja.

Naime, podaci evropske statističke službe ukazuju na to da je u Evropskoj uniji, u 2013. godini, zaposlenost građana EU između 24 i 64 godine bila 68,9% a kod onih koji nisu građani Unije 56,1%, te da su najveće razlike u stopi zaposlenosti migranata i građana EU u 2013. godini bile u Švedskoj: 50,2% kod migranata, a 81,3% kod državljana te zemlje. U Belgiji je razlika 28,8 % u korist državljana, u Holandiji 26,8%, Francuskoj 22%, Finskoj 20,5%, a u Nemačkoj 20,2%.⁵

Istovremeno, studija Rene Lajhta, sa Univerziteta u Manhajmu, ukazala je na ekonomski značaj preduzeća koja su migranti osnovali i kojima upravljaju. Ekonomska korist od njihovih preduzeća nalazi se u usponu jer je oko 750.000 samostalnih preduzetnika stranog porekla u Nemačkoj stvorilo 2,2 miliona radnih mesta i zadovoljava veliki broj uslužnih delatnosti, a sve više njih pruža i stručne usluge prilagođene potrebama savremenog tržišta rada. Raniji trend gde se preduzetništvo migranata odnosilo samo na osnovne uslužne delatnosti je prošlost, jer je svega trećina preduzeća od pomenutog broja registrovana za uslužne i zanatske delatnosti.⁶ Pored ovog istraživanja, na promene na tržištu rada koje izaziva imigrantska politika Nemačke ukazuju i podaci Instituta za tržište rada i istraživanje zanimanja (IAB) iz Nirnberga koji ukazuju na to da 43 % novih useljenika, starosti do 65 godina imaju master, diplome visokih

³ Zensus 2011: 80,2 Millionen Einwohner lebten am 9. Mai 2011 in Deutschland (https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/05/PD13_188_121.html).

⁴ U vezi sa tim u brojnim studijama se opisuje da je položaj Turaka, čak i kada u Nemačkoj žive u drugoj ili trećoj generaciji nepovoljan, a da društveno napredovanje pojedinaca, a naročito popularnost sportista i javnih ličnosti turskog porekla, ne mogu biti maska za neresavanje problema segregacije ovih ljudi. U bivšoj Jugoslaviji postojale su studije o jugoslovenskim migrantima u Nemačkoj u kojima je ukazivano na slične probleme. Na žalost u našoj stručnoj javnosti takvih studija odavno nema.

⁵ EUROSTAT,

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics, September 2014.

⁶ „Više od girona i donera“, Dojče vele – arhiva vesti, od 28. septembar 2014.

škola ili tehničko obrazovanje, dok je taj procenat kod Nemaca, bez migracionog porekla, 26 %.⁷

S druge strane Nemačka Vlada vodi računa o politici azila i nastoji da spreči nekontrolisano useljavanje sa područja koja se ne smatraju politički i ekonomski nestabilnim. U našim medijima su česte vesti o grubim postupanjima nemačkih vlasti prilikom vraćanja građana Srbije po osnovu Ugovora o readmisiji. Najčešće je reč o licima kojima je odbijen zahtev za azilom i kojima se po tom osnovu uskraćuje boravak u Nemačkoj. U beogradskom nedeljniku „Vreme“ je pre nekoliko godina opisana sudbina beogradske povratničke porodice i arapske porodice sa čijim članovima su delili tipičnu sudbinu azilanata u Nemačkoj: „Odmah smo tražili azil, i uvek su nam davali po šest meseci, i tako dvanaest godina. Odeš tamo u opštinu i prijaviš se i oni te upišu, razlog je bio ratište, a ‘93. moji roditelji nisu ovde više hteli da žive. Posle jedanaest i po godina dobili smo rešenje da nas neće više Nemačka, ne samo nas nego uopšte, jer koliko ljudi tamo ima. Dobili smo rok i mi smo to ispoštovali. Skupili smo ono što je naše i došli. Oni su nam sve organizovali put, mi smo samo otišli na aerodrom. Bili su totalno ljubazni prema nama, niko nas nije ništa prisiljavao. Ima ljudi koje su deportovali usred noći i u pidžame, ali nas nisu. Moj drug i cela njegova porodica, došli su u dva noću po njih i sve ih odveli, nazad u Arabiju⁸.“

Početak novembra stupio je na snagu Zakon o azilu koji omogućava nemačkim vlastima da u kraćim postupcima proveravaju i odbijaju zahtev za azil licima sa područja „zapadnog Balkana“ jer se ono i pored socijalnog isključivanja pojedinih etničkih grupa, Roma pre svega, smatra bezbednim za život. Međutim, donošenju ovog Zakona prethodila je rasprava u kojoj su razmatrani etički osnovi odbijanja zahteva za azil po „automatizmu“. Naime, ukazivano je na to da je suština azila to da ga može zatražiti svako ko se oseća progonjenim i da zbog toga svaka pravna država, kakva je i Nemačka, svakome duguje pojedinačno i detaljno razmatranje zahteva.⁹ Preovladalo je stanovište da propisani postupak ne osporava pravo na azil već da uvodi red jer sprečava zloupotrebe u vezi sa institutom azila.

⁷ <http://www.iab.de/en/iab-aktuell.aspx>

⁸ „VREME“, br. 885 od 20. decembra 2007.

⁹ Videti članak Nemanje Vrujevića „Pravi i lažni azilanti“ u listu „VREME“ od 2. oktobra 2014.

Čini se da se Nemačka opredelila da rizik od povećanja socijalnih subvencija licima koja čekaju odobrenje za azil, smanji takođe rizičnim procenama bezbednosti područja sa kojih ta lica dolaze, a ne ispitivanjem pojedinačnih slučajeva. Na taj način se pridošlicama iz država zahvaćenih konfliktima Sirije, Iraka, Somalije, Avganistana omogućava pravo na azil, a uskraćuje balkanskim Romima za koje se veruje da najčešće neosnovano podnose ove zahteve. Zanemarena je činjenica da diskriminacija Roma, utvrđena nebrojano puta i to ne samo na Balkanu, jeste uskraćivanje ljudskih prava i u suštini je samo manje brutalan način progona.

Sve ovo pomenuto je da bi se ukazalo da države koje nemaju izgrađen sistem zaštite nacionalnih manjina iznad „međunarodnih standarda“ imaju multikulturalnu politiku i strategiju i pri tome se ne libe da priznaju slabosti i propuste svojih javnih politika. Kritičko sagledavanje problema ne znači i kraj politike i propast ideja na osnovu kojih su one osmišljene. Naprotiv, ono je povod za rekonceptualizaciju pristupa javnih politika koje nisu dale rezultate primerene potrebama razvoja i interesa građana.

DA LI POSTOJI POLITIKA MULTIKULTURALNOSTI U SRBIJI?

Odgovor na ovo pitanje je jednostavan i kratak – **ne**, takvu politiku Srbija nije osmislila, a štaviše, pokazalo se nemogućim i to da se na nivou ekspertske dijaloga formulišu principi nacionalne kulturne politike. Zbog toga je Srbija država u kojoj je etnička distanca između građana različitih nacionalnosti veoma izražena. Skoro dve decenije izražene su uzajamne etničke netrpeljivosti između pripadnika većinskog naroda i nacionalnih manjina Albanaca, Bošnjaka, Hrvata i Roma.¹⁰ Etničke napetosti se ispoljavaju: u opštinama na jugu Srbije u kojima tradicionalno žive pripadnici albanske manjine, u „Sandžaku“ gde je skoncentrisana autohtona bošnjačka manjina, ali

¹⁰ U vezi sa etničkim stavovima Roma prema susedima vlada uverenje da oni nemaju negativne stavove prema pripadnicima susednih etničkih grupa. Međutim, u razgovorima sa Romima jasno se može zaključiti da gaje snažna nacionalna osećanja i da patnje sa kojima se suočavaju proizvode jasnu socijalnu distancu prema „gadžama“.

nisu retki ni „incidenti“ u drugim delovima Srbije¹¹ pa i u Vojvodini za koju je uvreženo mišljenje da ima političku kulturu zasnovanu na toleranciji i uvažavanju različitosti.

Neosmišljena politika zaštite prava nacionalnih manjina¹² pogoduje njihovoj društvenoj segregaciji i oštroj kulturnoj podeljenosti, a galimatijasu doprinosi predominantan uticaj političkih stranaka na rad nacionalnih saveta nacionalnih manjina koji bi po prirodi svoje uloge trebalo da su „apolitični“.

U javnim politikama koje bi trebalo da ostvaruju i javni interes često nalazimo rešenja koja mu ne doprinose: u pojedinim delovima zemlje pripadnici nacionalnih manjina ne govore srpski; u uslovima inkluzivnog obrazovanja institucionalizovana je segregacija u školama;¹³ dvojezična nastava se zapostavlja na račun ekskluzivnog modela nastave na jezicima nacionalnih manjina i drugo.

Uspostavljanje sistema zaštite prava nacionalnih manjina počelo je 2000. godine i pored Ustava i pomenutih zakona čine ga i odredbe sadržane u više zakona i propisa. Problem je u tome što svi ovi propisi ne čine smislenu celinu i često prilikom primene izazivaju zbrku, a pored toga nije retko ni da organi koji bi trebalo da ih primene odbijaju da to učine. U takvim slučajevima državni organi ne reaguju u skladu sa nadležnostima, ne upravljaju rizicima i izbegavaju da problem reše insistiranjem da se zakon primeni ili izmenama zakonskih rešenja koja su se pokazala neprimenljivim. Karakterističan je primer opštine Priboj u kojoj odbornici duže od deset godina odbijaju da primene Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma¹⁴ i u ravnopravnu službenu upotrebu uvedu bosanski jezik i njegovo pismo. Ništa manje „živopisan“ primer nije ni odbijanje Skupštine Grada Novi

¹¹ Videti: „Istraživanje javnog mnjenja Odnos građana prema diskriminaciji u Srbiji“, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Beograd, februar 2014. (<http://www.ravnopravnost.gov.rs>)

¹² Osnove politike prema nacionalnim manjinama u Srbiji su zasnovane na Ustavnom priznavanju kulturne autonomije i manjinske samouprave (članovi 75-8 Ustava, „Službeni glasnik RS“, br. 98/2006), zakonskom priznavanju identiteta nacionalnih manjina (Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina („Službeni list SRJ“, br. 11/2002, „Službeni list SCG“, br. 1/2003 - Ustavna povelja i „Službeni glasnik RS“, br. 72/2009 - dr. zakon i 97/2013 - odluka US), i utvrđivanju položaja manjinskih samouprava (Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina („Službeni glasnik RS“, br. 72/2009, 20/2014 - odluka US i 55/2014).

¹³ Videti: „Izveštaj o ostvarivanju strategije za unapređenje položaja Roma sa preporukama“, Zaštitnik građana, Beograd, 2013.

¹⁴ „Službeni glasnik RS“, br. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 - dr. zakon i 30/2010.

Pazar da u skladu sa članom 98. Zakona o lokalnoj samoupravi ustanovi Savet za međunacionalne odnose ili gradske uprave u istom gradu da, u skladu sa Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, primeni odluke Nacionalnog saveta bošnjačke nacionalne manjine.

Veći problem od pomenutih su nerazvijeni kapaciteti državne uprave da upravlja multikulturalnošću, odnosno da obezbedi uslove za primenu priznatih prava. Rezultat toga je i to što nacionalne manjine koje su pretežno nastanjene u centralnom delu Srbije (Albanci, Bošnjaci, Bugari, Grci, Vlasi, Romi) ne raspolažu sa istim resursima koji su dostupni pripadnicima nacionalnih manjina koje žive u AP Vojvodini. Zahvaljujući merama, aktivnostima i podršci Vlade AP Vojvodine razvijeni su načini podrške manjinskim zajednicama koji su dobar primer zaštite prava, ostvarivanja kulturne autonomije i učešća u javnom životu pripadnika nacionalnih manjina. Razlike u faktičkim uslovima za ostvarivanje prava u okviru jedinstvenog pravnog poretka imaju loše društvene posledice i ne doprinose društvenoj koheziji.

Uprkos pomenutim, ali i drugim problemima koji se odnose na zaštitu i ostvarivanje prava nacionalnih manjina, srpski zvaničnici najčešće ukazuju na to da su prava nacionalnih manjina zaštićena na višem nivou od „evropskih standarda“ manjinske zaštite. Nasuprot tome, u periodičnim izveštajima međunarodnih organizacija koje prate ostvarivanje instrumenata zaštite nacionalnih manjina koje je Srbija ratifikovala¹⁵ ukazuje se na postojeće probleme, upućuju se preporuke i rezolucije državi, koje ona uglavnom ne ispunjava. Na ruku pomenutim ocenama naših zvaničnika ide to što u državama zapadne Evrope ne postoji praksa priznavanja i zaštite kolektivnih prava koja je u Srbiji i u državama centralne i jugoistočne Evrope rasprostranjena. Tako paušalna ocena o standardima „višim od najviših“ nije netačna, ali je sadržajno prazna s obzirom na to da priznata prava ne doprinose efikasno ni zaštiti identiteta manjinskih zajednica, niti društvenoj koheziji i stabilnosti.

Ovaj kratak osvrt na manjinsku politiku u Srbiji, odnosno na probleme koji uslovljavaju njeno osmišljavanje i povezivanje u celovit sistem

¹⁵ Videti periodične izveštaje Savetodavnog komiteta za primenu Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina saveta Evrope, izveštaje Komiteta eksperata Saveta Evrope koji prati primenu Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima (<http://www.coe.int>) i izveštaje Komiteta UN za praćenje Konvencije za sprečavanje rasne diskriminacije (<http://www2.ohchr.org>).

propisa i javnih politika kojima je regulisana multietničnost, potreban je da bi se stekao utisak zbog čega su građani neosetljivi na probleme sa kojima se suočavaju lica koja su u azilu ili ga zahtevaju. U političkoj kulturi koja podržava javne politike u kojima je etnička segregacija latentno opredeljenje, ne može se očekivati da građani budu spremni za bezuslovno razumevanje i prihvatanje različitosti. Ukoliko se pri tome ima u vidu da status i prihvatanje azilanata nije odgovarajuće rešeno i da se Komesarijat za izbeglice i lokalne samouprave suočavaju sa problemom njihovog fizičkog smeštaja i zbrinjavanja, onda ne bi trebalo da čude građanski protesti kojima se izražava nezadovoljstvo zbog prihvatanja azilanata u njihovo neposredno okruženje. Takvi protesti su delom motivisani nerazumevanjem i strahom od različitosti, ali su pretežno odgovor građana na propuste države da upravlja multikulturalnošću. Uostalom, obaveza države je da javnim politikama stvori društveni prostor primeren vrednostima za koje se država deklarativno zalaže. Ukoliko su to evropske vrednosti, odnosno vrednosti koje u najvećoj meri dele države članice Evropske unije, onda bi i javne politike, pa i obrazovanje za život u multikulturalnom okruženju trebalo da budu usmerene ka tim vrednostima.

Opravdanje da je u drugim državama stanje isto ili je odnos prema azilantima i migrantima još lošiji nije zasnovano na realnom sagledavanju situacije i razvoja, i izgovor je za nepreduzimanje adekvatnih mera i aktivnosti. Posledica toga jeste nezadovoljstvo građana. U medijskim izveštajima posvećenim problemima azilanata najčešći su sledeći komentari:

„Azilanti su veliki teret za ovako siromašnu državu. Mi smo najsiromašnija država u Evropi, to je svima jasno. Mislim da taj teret treba da preuzmu bogatije zemlje. Ne gajim mržnju prema bilo kome, ali mislim da nije u redu da naša siromašna zemlja, koja ne može da zbrine sopstveni narod posle poplava, prima i tuđe unesrećene. To niko od nas ne može zahtevati“.

„Kad se Evropa zasiti sa migrantima, onda će biti kasno. Biće crna Evropa“?

„Ne, ne, ne, ne to je narod došao sa svih delova sveta, možda su im kuće bile od lima i bambusa, za njih je RS raj na zemlji! Zato im i treba dati šansu i uposliti npr. na izgradnji autoputeva, itd., ali i dati im šansu za integraciju, neka naprave svoj gradić – selo do

Beograda, posle 5 godina teškog rada „zaslužuju“ da postanu građani RS. Garantujem, ko od njih onda ode u EU, vratiće se“.

„Još jedan dokaz da se u Srbiji od socijale uživa i besplatno uči srpski jezik, istorija civilizacija, umetnost, kultura, poezija, proza, srpska seoba, noćište, beseda, hvalisanje, popevka, bajka, basna... Srbija je mirna zemlja snova, koju i svakom azilantu mogu da preporučim“.¹⁶

S druge strane, prema dostupnim istraživanjima,¹⁷ koje su mediji u Srbiji opisali u svojim izveštajima, 57% građana Srbije ima potpuno neutralan stav prema tražiocima azila, a čak 88% njih nije imalo direktnog kontakta sa azilantima. Međutim, više je građana koji imaju negativan odnos prema tražiocima azila (26%) u odnosu na one koji imaju pozitivan stav prema ovoj grupi (12%).

Prema istom istraživanju, koje su za potrebe UNHCR obavili stručnjaci CESIDA, najveće nezadovoljstvo i najviše negativnih stavova prema azilantima ima u lokalnim samoupravama u kojima tražioci azila nisu „odgovarajuće“ smešteni. U Bogovađi 56% građana „prema tražiocima azila gaji umereno negativan ili veoma negativan stav. Nasuprot njima, pozitivan stav pronalazimo tek kod svakog dvadesetog ispitanika. Situacija nije značajno bolja ni u ostalim mestima u kojima se nalaze prihvatni centri, izuzevši Sjenicu. Procenat ispitanika sa negativnim stavom u Banji Koviljači je nešto veći od jedne trećine (35%) dok skoro polovina ispitanika (49%) iz Obrenovca ima negativna osećanja prema tražiocima azila. Istovremeno u Obrenovcu više od jedne petine građana (22%) tražioce azila doživljavaju pozitivno. Suprotna je situacija u Sjenici u kojoj su, radi podsećanja, građani sami zahtevali otvaranje centra za smeštaj tražilaca azila. Načelno gostoprinstvo građana Sjenice prema tražiocima azila se odrazilo i na njihov stav prema njima. Svega 6% građana ima negativan odnos prema tražiocima azila, a više od dve petine ispitanika (41%) tražioce azila u svom okruženju doživljava pozitivno. Kao bitan faktor, koji deluje ujedinjujuće i povezujuće kada

¹⁶ Svi komentari navedeni su uz članke objavljene u elektronskom formatu dnevnog lista „Blic“ u oktobru 2014. godine.

¹⁷ *Stav građana Srbije prema tražiocima azila*, UNHCHR, Septembar 2014. (<http://www.unhcr.rs/media/CeSIDUNHCR201014FINAL.pdf>)

su u pitanju građani Sjenice i tražioci azila, svakako treba uzeti i pripadnost istoj religiji i religijskim običajima, što u drugim krajevima Srbije može da predstavlja otežavajuću okolnost¹⁸.

Dve petine ispitanika (44%) smatra da azilantima Srbija nije krajnje odredište, ali su i u ovim izjašnjavanjima prisutne regionalne razlike. Dok u Bogovađi 55% anketiranih građana smatra da će pridošlice brzo napustiti Srbiju, u Sjenici 33% građana smatra da je izbeglicama važno da nađu mesto za bezbedan život i da je moguće i da ostanu u Srbiji ako procene da im je ovo ljudsko pravo obezbeđeno.

Rezultati istraživanja UNHCR posredno ukazuju na to da u uslovima segregativne multikulturalnosti prema autohtonim manjinama čiji pripadnici su državljani Srbije, ne možemo očekivati pozitivne stavove prema pridošlicama sa drugih kontinenata. Za promenu stavova građana Srbije potrebne su strateške izmene obrazovne i kulturne politike.

¹⁸ UNHCHR Istraživanje, str. 14.

STATUS LICA KOJA TRAŽE AZIL

NORMATIVNI OSNOV ZA PRIZNAVANJE STATUSA AZILANTA

Status lica koja traže azil regulisan je Zakonom o azilu¹⁹ prema kome niko ne sme biti proteran ili vraćen protiv svoje volje na teritoriju gde bi njegov/njen život bio ugrožen zbog nekog ličnog svojstva. Zakon zabranjuje bilo koji oblik diskriminacije lica u azilu i utvrđuje načelo nekažnjavanja lica koji su nezakonito ušla i borave u Srbiji. Tokom postupka odobravanja prava na azil obaveza je nadležnih organa da vode računa o jedinstvu porodice, pružanju besplatne pravne pomoći i besplatnom prevođenju, poštovanju ljudskih prava i međunarodnih standarda zaštite lica koja traže azil.

Prema Zakonu, nadležni organi koji se staraju o statusu azilanata i vode postupak odobravanja azila su Kancelarija za azil, Komisija za azil i Centar za azil.

Kancelarija za azil vodi postupak u prvom stepenu povodom zahteva za odobravanje i prestanak azila. Kancelarija se obrazuje kao organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova koje aktom Ministra bliže uređuje uslove i kriterijume za službenike koji obavljaju poslove u Kancelariji za azil. Kancelarija za azil nije formirana²⁰. Zaštitnik građana je utvrdio taj propust i Preporukom 75-6/14 od 10. februara 2014. godine, naložio Ministarstvu unutrašnjih poslova, odnosno Direkciji policije da formira Kancelariju za azil kao samostalnu organizacionu jedinicu van Uprave granične policije, kao i to da obezbedi dovoljan broj ovlašćenih službenika, sprovede njihovu

¹⁹ „Službeni glasnik RS“, br. 109/2007.

²⁰ U vezi sa Zakonom utvrđenom obavezom Ministarstva da uredi rad Kancelarije za azil izjavu Javnom servisu RTS dao je državni sekretar u MUP Republike Srbije Vladimir Božović nagoveštavajući formiranje ovog tela.
www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1491530/Božović%3A+Neophodna+Kancelarija+za+azil.html (od 10. januara 2014. godine)

odgovarajuću obuku i obezbedi im potrebna materijalna sredstava za rad.²¹

Komisija za azil odlučuje u drugom stepenu po žalbama na odluke Kancelarije za azil. Predsednika i osam članova Komisije, na period od četiri godine, imenuje Vlada Republike Srbije. Predviđeno je da za predsednika i člana Komisije „može biti izabran državljanin Republike Srbije, diplomirani pravnik, koji ima najmanje pet godina radnog iskustva u struci i poznaje propise iz oblasti ljudskih prava“. Na osnovu Rešenja Vlade RS²² za predsednika Komisije imenovan je Jovo Puletić, diplomirani pravnik zaposlen u Ministarstvu unutrašnjih poslova na mestu pomoćnika načelnika Uprave granične policije, a za članove dvoje predstavnika stručne javnosti i šestoro pravnika zaposlenih u državnoj upravi.

Kako Kancelarija za azil nije ustanovljena, o postupku azila u prvom stepenu odlučuje Prekogranična policija MUP, što je suprotno Zakonu, a jasno je da postoji i direktan sukob interesa prilikom postupka odlučivanja u drugom stepenu, jer je predsednik Vladine Komisije za azil, visoki funkcioner MUP-a.

Centar za azil je u sastavu Komesarijata za izbeglice i migracije koji je dužan da licima koja traže azil obezbedi smeštaj i osnovne životne uslove. Centar posebnim aktom osniva Vlada. Do sada su osnovana dva takva centra – po jedan u Bogovađi i Vrnjačkoj Banji.

Postupak za odobravanje prava na azil je detaljno propisan i počinje pismenim ili usmenim zahtevom lica koje traži azil. Nakon što je

²¹ Istom Preporukom zaštitnik građana je naložio i sledeće: „Kancelarija za azil će u svakom Centru uvesti svakodnevno dežurstvo ovlašćenih službenika Kancelarije. Ovlašćeni službenik Kancelarije za azil će stranca koji je izrazio nameru da traži azil odmah po prijemu u Centar registrovati u skladu sa Zakonom o azilu, nakon čega će mu bez odlaganja izdati ličnu kartu, kojom prilikom će se, u svakom konkretnom slučaju, ceniti potreba za donošenje mere ograničenja kretanja tog lica. Stranac će se na jeziku i na način koji mu je razumljiv poučiti da je u obavezi da u roku od 15 dana od momenta njegove registracije podnese zahtev za azil Kancelariji za azil, odnosno ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil koji je svakodnevno dežuran u Centru, a koji će mu predočiti posledice propuštanja roka, objasniti kako se zahtev podnosi i pružiti mu pomoć u sastavljanju zahteva. Ovlašćeni službenik Kancelarije za azil će stranca koji je podneo zahtev za azil bez odlaganja saslušati na jeziku koji mu je razumljiv, pri čemu će postupak za davanje azila biti sproveden i okončan u najkraćem mogućem roku. Kancelarija za azil će strancu odobriti zahtev za njegov boravak van Centra za azil ukoliko ne postoje razlozi za ograničenje njegovog kretanja propisani Zakonom o azilu.“

²² Broj: 119-6141/2012 od 20. septembra 2012.

izražena namera da se traži azil ovlašćeni policijski službenik evidentira tražioca na osnovu njegove izjave i eventualnih dokumenata. Licu koje zahteva azil se izdaje propisana potvrda. Pokretanju postupka za priznavanje prava na azil prethodi i registracija lica koje azil zahteva. U postupku, koji bi trebalo da se ostvaruje pred Kancelarijom za azil utvrđuje se identitet tražioca azila, a po završenoj registraciji tražiocu azila se izdaje lična karta lica koje traži azil. Tek nakon registracije, u roku od 15 dana lice koje traži azil pokreće pred istom Kancelarijom propisan postupak. Prva aktivnost postupka je saslušanje (razgovor) sa tražiocem azila u kojem se još jednom proverava njegov identitet, utvrđuju razlozi zbog kojih lice traži azil, njegovo kretanje nakon napuštanje države porekla i podatak da li je tražilo azil u nekoj drugoj zemlji. Nakon toga Kancelarija za azil donosi odluku kojom se azil odobrava ili odbija.

Azil se odbija licu za koje postoje ozbiljni razlozi da se smatra da je počinilo zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovečnosti, da je počinilo teško krivično delo koje nije političkog karaktera, izvan Republike Srbije, pre nego što je ušlo na njenu teritoriju i da je odgovorno za dela suprotna ciljevima i principima Ujedinjenih nacija. Pravo na azil se ne priznaje ni licu koje uživa zaštitu ili pomoć neke od ustanova ili agencija Ujedinjenih nacija, osim UNHCR-a, niti licima kojima nadležni organi Republike Srbije priznaju ista prava i obaveze kao državljanima Republike Srbije.

Za vreme trajanja postupka lice koje traži azil ima pravo da boravi u Republici Srbiji i za to vreme ukoliko je potrebno, ima pravo na smeštaj u Centru za azil. Prilikom prijema u Centar za azil sva lica koja traže azil se zdravstveno pregledaju, a obezbeđuje im se smeštaj i osnovni životni uslovi: odeća, hrana, novčana pomoć. Azilantima su priznata prava na zdravstvenu zaštitu, besplatno osnovno i srednje obrazovanje, pravo na socijalnu pomoć i jednaka prava kao državljanima Srbije u pogledu prava na zaštitu intelektualne svojine, veroispovesti, slobodnog pristupa sudovima, pravnu pomoć, oslobođeni su plaćanja sudskih i drugih troškova pred državnim organima. U pogledu prava na rad i prava po osnovu rada, preduzetništva, prava na stalno nastanjenje i slobodu kretanja, prava na pokretnu i nepokretnu imovinu, kao i prava na udruživanje izjednačeni su sa statusom koji je priznat stalno nastanjenim strancima.

Zakon određuje da država obezbeđuje utočište ili subsidijarnu zaštitu licima kojima je to pravo priznato, ali u skladu sa mogućnostima i najduže do jedne godine. Najzad, Zakon obavezuje Republiku Srbiju da u okviru svojih mogućnosti obezbedi uslove za uključivanje izbeglica u društveni, kulturni i privredni život, kao i to da omogući integraciju izbeglica. Veoma je važno i to što je licima kojima je priznato pravo na utočište priznato i pravo na spajanje sa članovima svoje porodice. Na lični zahtev lica kome je utočište priznato Kancelarija za azil priznaje isto pravo i članu njegove porodice koji se nalazi van teritorije Republike Srbije. Pravo na spajanje porodice je priznato i licima kojima je dodeljena subsidijarna ili privremena zaštita, ali u skladu sa propisima kojima je uređeno kretanje i boravak stranaca.

Zakon ne ograničava pravo slobode kretanja lica koja traže azil. Kancelarija je može izreći izuzetno, u skladu sa razlozima propisanim Zakonom: utvrđivanja identiteta, u slučaju osnovane pretpostavke da je zahtev podnet u cilju izbegavanja deportacije ili kad bez prisustva lica koje je podnelo zahtev nije moguće utvrditi bitne činjenice na kojima je zasnovao zahtev za azil. Najzad, ograničenje kretanja se može izreći i zbog zaštite bezbednosti zemlje i javnog poretka. Ograničenje kretanja se izriče najduže na tri meseca i podrazumeva određivanje boravka u Prihvatalištu pod pojačanim policijskim nadzorom i zabranu napuštanja centra za azil ili određene adrese/područja.

Uprkos tome što je Zakonom o azilu uređen postupak sticanja azila, ovo pravo se retko odobrava. Prema Izveštaju Beogradskog centra za ljudska prava „Pravo na utočište u Republici Srbiji 2013. godine“ od 1. januara do 31. decembra 2013. godine 5.066 lica je izrazilo nameru da traži azil u Srbiji. U istom periodu Uprava pogranične policije, koja odlučuje umesto Kancelarije za azil, donela je 193 odluke od kojih su usvojena 4 zahteva za azil, 5 ih je odbijeno, 8 odbačeno, a za 176 zahteva postupak je obustavljen. Prema istom izvoru, od stupanja na snagu Zakona o azilu 2008. do kraja 2013. godine, dodeljeno je ukupno 5 izbegličkih statusa i 7 subsidijarnih zaštita. U periodu od 1. januara do 30. juna 2014. podneta su 74 zahteva za azil. Odsek za azil dodelio je tri zaštite – dve izbegličke i jednu subsidijarnu.²³

Smatra se da je među razlozima zbog kojih je odobreno tek nekoliko zahteva opredeljenje nadležnih organa da olako primenjuju princip

²³ <http://www.kirs.gov.rs/articles/azilcentri.php?type1=38&lang=SER&date=0>

„sigurne treće zemlje“, odnosno da se lica koja zahtevaju azil vraćaju u zemlje porekla ili tranzita koje se smatraju bezbednim.

Interesantan je podatak da je Komisiji za azil Vlade Republike Srbije u 2013. godini podneto svega devetnaest žalbi. Dve su usvojene i poništene su odluke prvostepenog organa. U istom periodu pred Upravnim sudom pokrenuto je deset sporova u vezi sa odlukom organa koji odlučuje u prvom stepenu o priznavanju prava na azil.²⁴

Prema podacima Komesarijata za izbeglice i migracije od 2009. godine do juna 2014. podneto je 1.193 zahteva za azil.

Tabela 1.

Broj podnetih zahteva za azil 2009– 2014.	
2009.	181
2010.	215
2011.	248
2012.	336
2013.	139
2014. (prva polovina)	74
Ukupno	1.193

Međutim, prema podacima Komesarijata u istom periodu ukupan broj lica smeštenih u centrima za azil bio je 9.563. Komesarijat za izbeglice raspolaže sa kapacitetima za smeštaj azilanata u dva stalna (Banja Koviljača²⁵, Bogovađa²⁶) i tri privremena centra (Sjenica, Tutin, Krnjača).²⁷ Ukupan smeštajni kapacitet u stalnim centrima za azil je 260 mesta, a u tri privremena oko 450 mesta. Već letimična analiza ukazuje na to da smeštajni kapacitet azilanata sa kojima Komesarijat raspolaže ne odgovara broju lica koja ovo pravo zahtevaju.

²⁴ *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2013. godine, Beogradski centar za ljudska prava, 2013, str. 26.*

²⁵ Odluku o osnivanju Centra za azil u Banji Koviljači Vlada Republike Srbije donela je 6. decembra 2008. godine.

²⁶ Odlukom Vlade Republike Srbije 05 broj 02-3732/2011, odmaralište Crvenog krsta u Bogovađi je preimenovano u Centar za azil.

²⁷ Zaključkom Vlade Republike Srbije 05 Broj: 031-10248/2013-1 od 28. novembra 2013. godine Vlada je odredila objekte Preduzeća za pružanje ugostiteljskih usluga i trgovinu „SAVA-TENT“ u Obrenovcu, kao i objekte napuštene fabrike u Tutinu i hotel „Berlin“ u Sjenici za privremeni smeštaj licima koja traže azil u Republici Srbiji.

Tabela 2.

Broj lica smeštenih u centrima za azil 2008–2014.	
2008.	44
2009.	246
2010.	434
2011.	771
2012.	1.548
2013.	2.507
2014. (prva polovina)	3.485
Ukupno	9.563

POLOŽAJ „AZILANATA“ U LOKALNOJ ZAJEDNICI

U sadržajima medija, ali i u izveštajima međunarodnih (UNHCR) i nevladinih organizacija²⁸ ukazuje se na to da normativni osnov nije dovoljan za rešavanje statusa lica koja traže azil, odnosno da prepreke koje sprečavaju da se obezbedi zaštita ljudskih prava iregularnim migrantima nisu u propisima (koji uvek mogu biti bolji) i nedostatku materijalnih sredstava (na šta se upozorava u izveštajima Komesarijata), nego u zastarelom pristupu fenomenu migracija i manjku kulture ljudskih prava.

Iz Strategije Vlade Republike Srbije to se ne bi moglo naslutiti jer ona podrazumeva da upravljanje migracijama znači da je uspostavljen „uređen sistem koji sačinjavaju jasna migraciona politika i plansko i organizovano upravljanje migracionim tokovima, uz odgovarajući doprinos regulisanju migracija na regionalnom i globalnom nivou. Plansko i organizovano upravljanje migracijama podrazumeva praćenje spoljnih i unutrašnjih migracionih kretanja i sprovođenje aktivnosti koje će dovesti do podsticanja regularnih i suzbijanja neregularnih migracija. Osnovni elementi sistema upravljanja migracijama u Srbiji su politika viza, integrisano upravljanje granicom,

²⁸ Pored pomenutog izveštaja Beogradskog centra za ljudska prava treba pomenuti izveštaje NVO „Atina“ *Migranti i migrantkinje u lokalnim zajednicama u Srbiji*, i nevladinih organizacija „Grupa 484“, „Beogradski centar za ljudska prava“ i „Beogradski centar za bezbednosnu politiku“ *Izazovi sistema azila: odgovor na mešovite migracijske tokove*.

regulisan boravak stranaca, mehanizmi za integraciju migranata u društvo, ukupna zaštita srpskih državljana koji se nalaze na radu i boravku u inostranstvu, kao i aktivna politika zapošljavanja. Preduslov za uspešno upravljanje migracijama je obezbeđivanje efikasne koordinacije među institucijama, kako centralnim koje su odgovorne za kreiranje politika, tako i operativnim koje ih sprovode. Pored navedenih mehanizama prvenstveno usmerenih prema spoljnim migracijama, Republika Srbija, koja se suočava sa depopulacijom, u okviru sveobuhvatnog sistema za upravljanje migracijama, posebnu pažnju mora da usmeri i na unutrašnje migracije²⁹.

Međutim, u pomenutom izveštaju grupe beogradskih nevladinih organizacija *Izazovi sistema azila: odgovor na mešovite migracijske tokove* iz 2014. godine, koji je prvenstveno namenjen kreatorima migracionih politika kako bi prilikom osmišljavanja politika imali u vidu kompleksnost i veliki izazov koji nose migracije i zaštita prava migranata, ukazuje se na to da je uprkos jasnim pokazateljima da se Srbija suočava sa mešovitim migracijskim tokovima odgovor države bio zasnovan na „podeljenom svetu“ tražilaca azila i iregularnih, ekonomskih migranata.³⁰ Nastojeći da svoj stav argumentuju, pisci Izveštaja s pravom ukazuju na to da su: „Mere koje su u tom svetlu preduzimane kratkoročno i delimično donosile rezultate, a protokom vremena izazovi koje su sa sobom donele migracije državljana trećih država dodatno su se usložnjavali. Jačanje samo pojedinih komponenti sistema azila i sistema upravljanja migracijama, bez istovremenog razvijanja i drugih komponenti, doprinelo je zloupotrebama i jačanju *push and pull* faktora koji su podstakli dalja iregularna kretanja. U isto vreme, uprošćeni koncept migracijskog toka posledično, doprineo je stvaranju percepcije da samo izbeglice i *bona fide* tražioci azila imaju određena garantovana prava“.³¹

Problem na koji se skreće pažnja ovim Izveštajem odnosi se na pristup migracijama i prenebregavanje činjenice da su motivi ljudi koji traže azil uprkos tome što su najčešće uzrokovani nekom opštom, zajedničkom pojavom (rat, masovni progon, nebezbednost,

²⁹ *Strategija Vlade RS o upravljanju migracijama*, (www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678). Narodna skupština je 2012. godine usvojila Zakon o upravljanju migracijama, „Službeni glasnik RS“, br. 107/2012.

³⁰ *Izazovi sistema azila: odgovor na mešovite migracijske tokove*, Grupa 484, BG Centar za ljudska prava, Centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2014., str. 15.

³¹ *Ibid*

siromaštvo...) i individualni, lični i da im tako treba i pristupati. Činjenica da među njima postoje ljudi koji iz različitih razloga imaju i različit pravni osnov za sticanje azila obavezuje države, pa i Srbiju, koja je zbog pravca savremenih migracionih tokova, ali i svog političkog položaja, izložena povećanoj tražnji za azilom, da obezbede zaštitu ljudskih prava svakom licu bez obzira na njegov status izbeglice, ekonomskog ili iregularnog migranta. Šta više, pošto su među njima i lica sa različitim ličnim statusom potrebno je da se, u skladu sa međunarodnim standardima, zaštite njihova ljudska prava i obezbedi odgovarajuća podrška. U tom smislu, pomenutim Izveštajem se zagovara da se postojeći pristup, koji praktične konsekvence ima u olakom opredeljenju povratka tražioca azila u sigurne treće zemlje i njihovom zbrinjavanju u neuslovnim centrima za azil, zameni pristupom mešovitim migracija koji je zasnovan na shvatanju da je reč o licima koja se, motivisani različitim razlozima i okolnostima zajedno kreću, bilo u okviru ili preko međunarodnih granica, te da među njima ima osoba koje u pravnom smislu imaju različiti status i osnov za sticanje i zaštitu međunarodnim standardima i nacionalnim propisima priznatih prava: izbeglice, tražioci azila, ekonomski migranti, žrtve trgovine ljudima, krijumčareni migranti i druge ranjive kategorije, uključujući žene, decu i maloletnike bez pratnje, lica koja ne poseduju validna dokumenta ili ne ispunjavaju uslove da na zakonit način uđu na teritoriju države kroz čiju teritoriju se kreću.

Činjenica da postoji obaveza da se prema svim ovim licima postupa jednako, u skladu sa načelima zaštite ljudskih prava, upućuje države da propišu i preduzmu mere i aktivnosti na osnovu kojih bi se utvrđivao identitet ovih ljudi, odlučivalo o njihovom statusu i na osnovu kojih bi im se obezbeđivala zaštita ljudskih prava tokom čekanja na odobravanje statusa azilanta i najzad na osnovu kojih bi bili integrisani u društvo.

U izveštajima koji su analizirani najmanje je reči o društvenoj integraciji azilanata. Mali broj ljudi kojima je odobren azil govori u prilog da mere integracije nisu prioritet, ali ako ovaj podatak dovedemo u vezu sa činjenicom da se mere integracije izbeglica uglavnom odvijaju mimo institucionalne politike, da društvena integracija povratnika po osnovu ugovora o readmisiji nije ostvarena, te da se o integraciji stranaca koji žive u Srbiji ne govori ni među stručnjacima koji se bave sociološkim i psihološkim aspektima migracija i sa nalazima UNHCR Izveštaja „Stav građana Srbije prema tražiocima azila“, iz 2014. godine, po kojem 92% građana ne shvata na

koji način bi migranti bili od pomoći u lokalnoj zajednici, onda se može zaključiti da postoje kontinuirani i brojni propusti javnih politika kojima je trebalo omogućiti integraciju svih ovih ljudi.

Svakako da Srbija i njeni građani, koji se decenijama suočavaju sa izazovima koji ne pogoduju „otvorenosti“ prema različitosti ne raspolažu resursima sa kojima bi se mogle izvršiti korenite izmene migracione politike. Istini za volju, i razvijene države nerado prihvataju pojedine kategorije migranata. Onima među njima kojima su u zemljama porekla životi i bezbednost ugroženi neposrednom, direktnom opasnosti imaju više šansi da računaju na podršku i priznavanje zaštićenog statusa. Ostali, koji poput balkanskih Roma kao razloge za sticanje azila navode to da su im životi i bezbednost ugroženi permanentnom socijalnom isključenosti i strukturnim, generacijskim siromaštvom suočavaju se sa odbijanjem zahteva i povratkom u zemlju iz koje su došli, kao sigurne za rešavanje njihovih problema. Međutim, nije sporno da, bez obzira na lična mišljenja i stavove, svim licima tokom boravka na teritoriji država koje odlučuju o njihovom statusu ili koje su im priznale status azilanta, izbeglice, stranca ljudska prava moraju da budu zaštićena.

Svako objektivno izveštavanje o položaju migranata treba da je zasnovano na njihovom položaju u lokalnoj sredini tokom postupka odobravanja statusa i položaju lica kojima je status izbeglice odobren. Većina izveštaja nevladinih organizacija i UNHCR je utemeljena na ovakvom pristupu sagledavanja pravnih i društvenih aspekata položaja migranata. Većina medijskih izveštaja, kao što je već pomenuto, usmerena je ka obaveštavanju javnosti o upečatljivim problemima uglavnom iregularnih migranata – tragedije prilikom neregularnog prelaska granice, žrtve trgovine ljudima, protesti građana koji ne žele organizaciju njihovog prihvata u neposrednom okruženju...

U tom smislu važne su informacije na koje ukazuju izveštaji nevladinih organizacija, a koje u velikoj meri potvrđuju podaci koje Komesarijat za izbeglice i raseljena lica ističu na svojoj internet adresi.

Međutim, u svim izveštajima, a i u ranije pomenutoj preporuci Zaštitnika građana, ukazuje se na loše životne uslove u prenatrpanim centrima za azil, korupciju, napuštanje centara i pokušaje da se traženje azila nastavi u državama Evropske unije. „Kapija Evropske unije“ i izlaz iz „balkanske rute“ najčešće ih vodi preko Mađarske.

Formalni razlozi odluka da napuste centre za azil i Srbiju su ti što im uprkos urednoj registraciji i jasno izraženoj nameri da traže azil nije obezbeđen smeštaj, ishrana i zdravstvena zaštita.

Izuzetak je Centar u Banji Koviljači, koji je otvorenog tipa i njegovi kapaciteti (15 dvokrevetnih i 18 trokrevetnih soba) pretežno su namenjeni smeštanju porodica i lica sa zdravstvenim problemima. Centar u Bogovađi je odavno preopterećen jer kapaciteti od 150 mesta ne mogu da zadovolje potrebe za smeštajem sve većeg broja korisnika. Zbog toga su lica tražioci azila često primorana da spavaju u šumi, u pomoćnim objektima lokalnih domaćinstava, da iznajmljuju smeštaj i plaćaju za svaku uslugu, čak i one koje bi trebalo da mogu besplatno da ostvare u Centru. Privremeni centri u Sjenici i Tutinu su prema izveštaju Beogradskog centra za ljudska prava izvan pažnje i nadležnih organa i nevladinih organizacija i postavlja se pitanje svrhe održavanje centara za azil u dislociranim opštinama: „Od trenutka otvaranja centara u Sjenici i Tutinu do kraja 2013. godine, nijedna službena radnja od strane MUP u azilnoj proceduri nije obavljena u pomenutim centrima, prema saznanjima Beogradskog centra za ljudska prava. Takođe prema našim saznanjima, samo jedna organizacija koja pruža pravnu pomoć tražiocima azila bila je svega tri puta u pomenutim centrima jer to iziskuje značajna novčana sredstva (pre svega za putovanja, troškove prevodilaca), te se tako postavlja pitanje svrsishodnosti otvaranja ovih centara kada nijedna od nadležnih institucija ili organizacija nije u mogućnosti da do njih dođe³²“.

³² *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2013. godine*, str. 63.

NALAZI NA OSNOVU RAZGOVORA SA LICIMA KOJA TRAŽE AZIL

Tokom istraživanja saradnici Centra su razgovarali sa ljudima koji su smešteni u centrima za azil, odnosno koji su čekali odluku nadležnih organa u vezi sa odobrenjem azila. Razgovori su obavljani na engleskom i arapskom jeziku sa ukupno četrdeset osoba. Svi oni su afričkog porekla i sa područja koja su zahvaćena ratovima i bili su izloženi progonima. Razgovori su obavljani sa trideset jednim muškarcem i devet žena starijim od osamnaest godina. Među sagovornicima bilo je i dva para supružnika. Jedna porodica je u azilu bila sa dvoje dece. Razgovori su obavljani van centara za azil u Bogovađi, Banji Koviljači, Sjenici i Tutinu. Svi sagovornici su pristali na razgovor pošto su čuli da je reč o istraživanju nevladine organizacije, a neposredno uspostavljenom poverenju doprinelo je prisustvo saradnice s kojom je nekolicina mogla da se sporazume i na arapskom jeziku.

Svi sagovornici očekivali su odbijanje zahteva za azil i vraćanje u treću zemlju. Većina je u Srbiju ušla preko Makedonije i Bugarske, a jedno lice preko Crne Gore. Vreme boravka u Srbiji je kod većine bilo duže od tri meseca. Njihovi planovi nisu usmereni ka ostanku u Srbiji nego ka pokušaju da azil potraže u državama Evropske Unije. Kao željene destinacije navodili su Nemačku, skandinavske zemlje i Češku. Najčešće razlozi izbora ovih zemalja za državu azila bili su spajanje sa daljim članovima porodice, sigurnost koju su očekivali da će tamo naći. Informacije o mogućnostima boravka i integracije u zemljama EU dobili su od prijatelja koji su u tim zemljama stekli status azilanata. Većina ispitanika je izjavila da je spremna da preduzme sve što je u njihovoj moći kako bi azil ostvarili u pomenutim državama.

Na pitanje da li poznaju ljude u centrima koji bi u slučaju odobrenja azila ostali u Srbiji većina ispitanika je odgovorila pozitivno. Međutim, isticali su da među tražiocima azila preovladava uverenje da će njihovi zahtevi biti odbijeni i da zbog toga budućnost ne vezuju za Srbiju. Takođe, izražavaju sumnju da bi brzo našli posao, a dodatnu ličnu nesigurnost pojačava odsustvo odgovarajuće socijalne podrške.

Na pitanje da li su prilikom registracije i postupka na osnovu kojeg su stekli pravo na smeštaj u centar za azil poštovana njihova ljudska prava i da li su razumeli jezik postupka odgovarali su da nije bilo kršenja ljudskih prava i većih problema. Ipak, većini nije bio obezbeđen postupak na jeziku koji razumeju, a trojica ispitanika su zadržana u pritvoru nakon što ih je policija privela zbog toga što nisu imali dokumenta.

Odgovori većine sagovornika na pitanja o kvalitetu smeštaju i odnosima sa lokalnim stanovništvom nisu na prvi pogled ukazivali na probleme. Međutim, većina sagovornika je tokom razgovora ukazivala na probleme u vezi sa smeštajem, higijenom, kvalitetom ishrane. Zdravstvena zaštita im je bila obezbeđena prilikom dolaska, a zdravstveno su bili zbrinuti i prilikom manjih povreda i ozleda. Jedan od ispitanika pati od hroničnog oboljenja i ima redovne lekarske kontrole. Neki od ispitanika, posebno oni koji su u Srbiju došli iz zemalja u kojima su registrovane epidemije, prošli su epidemiološke preglede.

Iako su razgovarali i kontaktiraju sa predstavnicima lokalnih centara za socijalni rad, ni jedan ispitanik nije imao saznanja o ostvarivanju prava na korišćenje socijalne pomoći. Većina ih je upoznata sa procedurom za odobravanje azila, kao i sa posledicama odbijanja zahteva, ali ne i sa drugim pravima koja bi mogli da ostvare na osnovu propisa Republike Srbije.

Svim ispitanicima je nuđena besplatna pravna pomoć, a većina ih je ukazala da su korisne informacije i ponudu za zaštitu prava dobijali uglavnom od predstavnika nevladinih organizacija. Tražiocima azila u Bogovađi i Banji Koviljači besplatnu pravnu pomoć i razne oblike saradnje nevladine organizacije su češće nudile nego u privremenim centrima u Tutinu i Sjenici. Utisak je da su socijalni kontakti bolji sa stanovnicima sandžačkih opština, nego sa građanima u Banji Koviljači i u Bogovađi. Lokalna udruženja građana su uspostavila kontakt sa licima u privremenim centrima za azil i pokušavala da pokrenu aktivnosti u vezi sa integracijom pridošlica. S obzirom na nerešen status, i još više želju da napuste Srbiju, većina azilanata nije motivisana za preuranjene pokušaje društvenog uključivanja. Međutim, bez obzira na ovu vrstu demotivacije azilanata, u Sjenici su lako uočljivi njihovi socijalni kontakti sa lokalnim stanovništvom. Ispitanici iz Bogovađe ukazivali su na to da nisu imali lično loše

iskustvo sa lokalnim stanovništvom, ali da se ne osećaju prijatno u međusobnim socijalnim kontaktima.

„Azilanti“ su ukazali na to da su primali pomoć u odeći, obući i namirnicama od lokalnog stanovništva. Ukazano je i na to da u okolini centara, pre svega onoga u Bogovađi, lokalno stanovništvo iznajmljuje smeštaj licima koja bi formalno trebalo da su smeštena u Centru.

Na pitanja da li bi učili srpski i da li im je nuđeno da uče srpski azilanti su odgovarali da bi učili, ali da ne vide svrhu jer očekuju da se ovde neće duže zadržavati. Međutim, nekolicina među njima bila je u stanju da sklopi jednostavne rečenice na srpskom što ukazuje da potreba za znanjem jezika postoji.

Razgovori koji su obavljani na osnovu otvorene osnove za razgovore koja je sadržala pet osnovnih pitanja (status, socijalni odnosi, ostvarivanje prava, motivi, postupak) potvrdili su nalaze na koje su ukazivali izveštaji UNHCR i drugih nevladinih organizacija.

PREPORUKE ZA IZVEŠTAVANJE

Osnovna preporuka za izveštavanje o ljudima koji traže azil, izbeglicama, drugim migrantima odnosi se na to da bi ona uvek trebalo da su zasnovana na neposrednim razgovorima sa njima. Većina tih ljudi je u trenutnoj situaciji bez svoje volje. Zemlje porekla su napustili zbog toga što u njima nisu mogli da zaštite živote. Najčešće nisu mogli da utiču na pravac migracije i suočili su se sa različitim problemima tokom kretanja ka Srbiji. Sve to utiče na njihove motive, statuse, osećanja i želje da pronađu bezbedno okruženje. Opšte zaključke ne bi trebalo donositi, a da se ne ispita reprezentativan broj pojedinačnih slučajeva, jer reč je o ostvarivanju ljudskih prava jedne od najosetljivijih društvenih grupa.

Situacija je još složenija kada su u pitanju lica koja ne poseduju dokumenta, iregularno su prešla granicu, bila su predmet trgovine ljudima ili su zlostavljana. Među njima, neretko su maloletnici bez pratnje, stari i osobe sa invaliditetom. Prikupljanje podataka o njihovom statusu i namerama, ukoliko ima potrebe za tim, trebalo bi da bude personalizovano, a zaključivanja o opštim tendencijama i pojavama zasnovana na reprezentativnom uzorku. Prilikom razgovora trebalo bi imati u vidu to da je reč o ljudima koji su zbog situacije u kojoj se nalaze nepoverljivi i oprezni prilikom saopštavanja ličnih stavova.

Druga preporuka se odnosi na sagledavanje globalnih regionalnih odnosa i procesa koji uzrokuju i utiču na intenzitet i tokove migracija, što je neophodno učiniti prilikom izveštavanja o položaju ljudi koji su pogođeni prisilnim migracijama. Okolnosti u kojima se migracije odvijaju opredeljuju regionalne i nacionalne politike migracija. Neke zemlje podstiču useljavanje na svoje teritorije, posebno ljudi koji mogu da obavljaju poslove za koje nedostaju kadrovi na tržištu radne snage, druge su spremne da prihvate samo lica čija je sigurnost bitno ugrožena u zemljama porekla, treće, poput Srbije, nemaju razvijenu migracionu politiku.

Izveštavanja bi trebalo da doprinesu borbi protiv predrasuda i straha protiv različitosti. Uobičajeno se u izveštajima, ali i zvaničnim dokumentima insistira na razvijanju tolerancije i poštovanju različitosti, međutim to nije ni moguće niti ostvarivo ukoliko se ne suzbiju predrasude koje su izvor straha od različitosti. Izveštavanja,

naročito medijska bi trebalo da budu zasnovana na različitim izvorima o ljudima koji u naše okruženje dolaze sa različitih kontinenata. Oni pripadaju različitim rasama, govore jezicima kojima i ne znamo nazive, imaju različite običaje, ishranu, navike su im često bitno različite od onih koji su nam u iskustvu. Međutim, ova lična svojstva koja imaju svoja biološke i kulturne korene ne samo da ne bi trebalo da su inspiracija ciničnom i diskriminatornom izveštavanju već bi trebalo da su povod istraživanjima na osnovu kojih se osmišljavaju medijski sadržaji koji građanima približavaju kulture pridošlica. Svedoci smo skoro dve decenije da u našem neposrednom okruženju žive migranti iz Kine, da svakodnevno imamo socijalne kontakte sa njima, da su se mnogi od njih opredelili da trajno žive u Srbiji, ali da o njihovoj kulturi, navikama, običajima gotovo ništa ne znamo. Šta više prosečan građanin malo zna i o kulturama autohtonih manjinskih grupa. Svestan je kulturnih različitosti, ali ne i tačaka kulturnih prožimanja i vrednosti susednih kultura.

Međutim, ne bi trebalo smaknuti s uma to da su predrasude i strahovi obostrani. Za većinu stranaca, pa i za one koji dolaze sa afričkog i azijskog kontinenta Balkan je pojam koji se koristi uz ksenofobiju i netoleranciju. Bežeći iz društava u kojima su bili progonjeni zbog etničke i verske različitosti, njima balkanske zemlje ne izgledaju kao utočište i sigurno okruženje. S obzirom na to da razvoj podrazumeva i pomeranja stanovništva u zavisnosti od tržišta radne snage, za očekivati je da će balkanske zemlje, kao deo Evrope, postati ekonomske atraktivne za migrante iz različitih delova sveta.

S obzirom na to da država nije ustanovila efikasan sistem praćenja ostvarivanja prava ljudi koja traže azil i drugih migranata, izveštavanja mogu da doprinesu kako ukazivanju na probleme u vezi sa ostvarivanjem priznatih prava, tako i pritiscima na državu da dovrši institucionalni sistem zaštite prava migranata i formuliše politiku prema migracijama. Takvi pritisci nisu izraz „nepatriotskog“ delovanja već pomoć državi da u interesu bezbednosti građana i migranata uspostavi funkcionalnu, racionalnu politiku migracija.

Među problemima na koje bi trebalo obratiti pažnju je to da Zakonom utvrđen mehanizam za odlučivanje o statusu azila nije uspostavljen; da odlučivanje o statusu nije odvojeno od Ministarstva unutrašnjih poslova; da postoji preplitanje nadležnosti organa koji odlučuju u postupku u prvom i drugom stepenu o priznavanju statusa; da se postupak registracije ne ostvaruje u skladu sa Zakonom i da najčešće

lica koja su predmet postupka ne razumeju jezik na kojem se postupak vodi. Predmet istraživanja bi mogao da bude i zabrinjavajuće mali broj odobrenih azila i „po pravilu“ odlučivanje o vraćanju podnosioca zahteva za azil u sigurnu treću zemlju. Najzad, saznanja o tome koliko i kako su obučeni policajci i lica i državni službenici koji vrše saslušanje lica koja su izrazila nameru za azilom su dragocena kada je u pitanju upravljanje politikom migracija.

Izveštavanje o ostvarivanju prava i statusu ljudi kojima je priznato pravo na boravak u Srbiji pomoglo bi unapređenu javnih politika socijalne, zdravstvene zaštite, obrazovanja, zapošljavanja.

Najzad, izveštavanja bi trebalo da budu prilagođena standardima koji su u savremenom dobu uspostavljeni na osnovama kulture ljudskih prava. Univerzalnost prava, njihova dostupnost bez ograničenja u pogledu ličnih svojstava, uverenja i verovanja trebalo bi da su osnov svakog izveštavanja posvećenog migrantima.

LITERATURA

Istraživanje javnog mnjenja: Odnos građana prema diskriminaciji u Srbiji, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Beograd, 2014.

Izazovi sistema azila: odgovor na mešovite migracijske tokove, „Grupa 484“, „Beogradski centar za ljudska prava“ i „Beogradski centar za bezbednosnu politiku“, 2014.

Izveštaj o ostvarivanju strategije za unapređenje položaja Roma sa preporukama, Zaštitnik građana, Beograd, 2013.

Migranti i migrantkinje u lokalnim zajednicama u Srbiji, NVO „Atina“, 2014.

Pravo na utočište u Republici Srbiji 2013. godine, Beogradski centar za ljudska prava, 2013.

Stav građana Srbije prema tražiocima azila, UNHCR, Beograd, 2014.