

УДК 341.43(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/sp.32020.4>

Прегледни рад

*Данијела Павловић**

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

ПОЛИТИКА АЗИЛА: ИЗАЗОВИ И ОДГОВОРИ СИСТЕМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Сажетак

Предмет анализе у овом раду јесте политика азила у Републици Србији. Циљ је анализа политике азила са фокусом на постојећи нормативни, стратешки и институционални оквир у овој области и њихову усклађеност са стандардима и прописима Европске уније и међународним документима. Теоријски оквир анализе представља концепт миграције између благостања и држављанства који истовремено укључује и искључује мигранте. Методолошки приступ заснива се на анализи садржаја статистичких, политичких и легислативних докумената. Резултати анализе показују да наведени систем захтева постојање уређеног оквира који сачињава јасну политику азила и организациону и нормативну структуру која ће омогућити праведну процедуру и заштиту права тражилаца азила. Праћење и анализа процеса спровођења и креирања одговарајуће политике азила добија посебну димензију, не само због повећавања броја тражилаца азила, већ и због праћења стања и креирање пожељног система у овој области.

Кључне речи: азил, миграције, мигранти, изазови, право.

УВОД

Миграције произилазе из неједнакости и различитости. С обзиром да су у свету присутне све врсте неједнакости (у смислу економских, политичких и социјалних неједнакости), миграције постају све заступљеније, било да су добровољне или не. Једно од најупечатљивијих савремених дешавања на глобалном нивоу

1 * danijelapavlovicfpn@gmail.com

јесу присилне миграције из региона МЕНА¹. Ове миграције су имале озбиљне ефекте широм света, како на националном тако и на локалном нивоу, али варирале су у интензитету у зависности од улоге сваке заједнице. То је довело до питања солидарности и хуманости међу народима и земљама широм света. У овом тренутку, чини се да је пропуштена прилика да се види сједињено човечанство и сваки његов члан као глобални грађанин. Европа је сведок помало парадоксалне ситуације: „... право на одлазак није допуњено правом на улазак; неко може да емигрира, али не и да имигрира. Са гледишта људских права, суочени смо са некомплетном ситуацијом у којој су многи људи ускраћени за право на иселљавање због недостатка могућности за имиграцију ” (Pescoud and Guchteneire 2007, 23).

Током претходних 10 година јавни дискурси о миграцијама и о присиљеним миграцијама посебно су обликовани актуелним оружаним сукобом у Сирији, нестабилном ситуацијом у Авганистану и Ираку, грађанским немирима, ратовима и насиљем у Централној и Јужној Америци, повећањем сиромаштва и оружаних сукоба у неколико афричких региона и природним катастрофама великих размера широм света. Ови догађаји су довели до наглог пораста присилних миграција, чак 70,8 милиона људи је присилно мигрирало широм света у 2018. години (UNHCR 2018). Често мигранти на свом путу наилазе на националне системе који не препознају њихове захтеве и права и чине их невидљивим и изузетном рањивом категоријом становништва. У глобалном контексту, многе националне владе су ревидирале миграциону политику, али уместо да повећају заштиту и благостање присилних миграната, они су додали ограничења и препреке за њихов опстанак. Чак шта више, искључиве политике азила постају све више обликоване ригорозним националним политичким одлукама, а не међународним хуманитарним и људским правима (Greider 2017).

Истраживачка намера у овом раду је да укаже на недостатке примене Закона о азилу и привременој заштити са посебним освртом на право на азил и кршење права миграната. Неке од чињеница које воде ка овом закључку, приказане су у првом делу рада у оквиру теоријског оквира. У другом делу рада, приказан је општи правни оквир у Србији. Док у трећем делу наведени су недостаци и тешкоће у спровођењу политике азила у Србији.

¹ МЕНА је акроним за регион Блиског Истока и Северне Африке. Регион МЕНА чини око 6% светске популације, 60% светских резерви нафте и 45% светских резерви природног гаса. Због значајних резерви нафте и природног гаса у региону, МЕНА је важан извор глобалне економске стабилности. (Chen, 2020).

ТЕОРИЈСКИ ОКВИР: МИГРАЦИЈЕ ИЗМЕЂУ ДРЖАВЉАНСТВА И БЛАГОСТАЊА

Како бисмо разумели положај миграната, потребно је прво кренути од теоријског оквира који миграције ставља између две ватре, држављанства и благостања. Савремена друштва се разликују по култури, политичкој моћи, традицији, ресурсима и богатству. Ове разлике могу да се препишу и људима, али људи имају могућност да се развијају и да превазилазе историјска ограничења. Почетком XXI века те могућности, свакако, укључују вредности, уверења и очекивања која подстичу људе да гледају напред, да учествују у акцијама и да се надају да ће нови миленијум донети нешто корисније и боље од претходног. Те могућности су везане за већину процеса људских промена, од миграција до промена у социјалној мобилности, од културне асимилације до политичке мобилизације (Чекеревац 2005). За миграције се може рећи да показују „колико су тесно једно за друго повезане државе и царства овог света, и колико је тешко којој било земљи, па и коме било појединцу на свету, да не осете и сами последице неког сукоба, који настају у неком сасвим другом делу света“ (Велс н.д. 5-6).

У свом раду из 1949. године, *Citizenship and Social Class*, Томас Маршал је представио идеју благостања као држављанство. Његов појам „*citizenship*“ има три основна значења: прво једнакост пред законом - грађанска права; друго право гласа и организовања - политичка права; треће право на одређене услуге - социјално право (Чекеревац 2005). „Грађанска права везују се за легалне институције, политичка за политичке институције, а социјална права за друштвене институције“ (Чекеревац 2005, 14). Једна од револуционарних карактеристика Маршаловог концепта било је увођење одговорности заједнице према својим грађанима, који је уједно повезан са концептом благостања и развојем државе благостања (Coffey 2004). Титмус је сматрао да је „благостање ограничено на подручју једне државе, уместо да буде одговорност свих“ (Титмус, 1968. према Спикер 2014, 43). Концепт држављанства уграђен је у историјске и савремене приказе држава благостања и социјалне политике. Оснивање државе благостања је повезано са ширим политичким и друштвеним борбама за држављанство и за признањем да сви грађани треба да буду у могућности да уживају у сличним животним шансама и условима. Приступ социјалној заштити је један од начина на који се држављанство може препознати и промовисати. Кофи (Coffey 2004) сматра да појам држављанство треба разумети у односу на шире дефинисање

једнакости и социјалне правде, као и прилично неухватљиве концепте као што су нација, заједница и припадност. Међутим, ова концептуализација држављанства у смислу права грађана и одговорност државе да штити и промовише права је аспект сложенијих схватања држављанства.

С обзиром да су људи друштвена бића, долази се до сазнања да је њихово благостање дефинисано у контексту друштва чији су део (Спикер 2014). Иако је било много дилема око примене социјалних права и у прошлости и данас, нема сумње да је концепт држављанство ограничен на националну државу. „Утицај нације на социјалну политику у већини случајева је негативно“ (Спикер 2014, 41) и зато се може рећи да „снажан нагласак на укључивање грађана је у оштрој супротности са искључивањем не-грађана, неприпадника, правно непостојећих, ухваћених у „ничију земљу“, маргинализованих, без икаквих овлашћења и без приступа институцијама у земљи боравка“ (Мекмастер 2009. према Чекеревац, Перишић и Танасијевић 2018, 106). Они су у сенци држављанства. „На овај начин, држављанство може бити недостижно за оне који га немају, за оне који су означени као аутсајдери“ (Чекеревац, Перишић и Танасијевић 2018, 106). Постоји морално образложење, јер је друштвена одговорност развијена унутар једног друштва и она је обавезујућа у контексту тог друштва (Спикер 2014). Држављанство је концепт који истовремено и укључује и искључује. Импресиван број присилних и илегалних миграната, избеглица и азиланата лишено је свих права која припадају грађанима, што је навело неке ауторе да тврде да представља кршење њихових људских права. На основу тога, различити системи социјалне сигурности обезбеђују различите врсте подршке мигрантима (Morissens and Sainsbury 2005). Социјални аспект статуса држављанства предвиђа право на социјалну помоћ, здравствену заштиту, образовање и запошљавање, тј. сва права која су неопходна за достојанствен и праведан живот миграната.

Пол Спикер (Paul Spicker) истиче: „уколико желимо да унапредимо благостање људи, може бити корисно разумети начин на који људи живе, и како би социјална политика утицала на те околности“ (Пол Спикер 2014, 38). Стога, уколико желимо да унапредимо живот миграната, морамо разумети културу и обичаје одакле они долазе. Укључивање миграната представља процес са више аспеката. Постоје најмање четири врсте политика које промовишу укључивање странаца: 1) социо-економска политика: усмерена је на укључивање на тржиште рада, у социјалној заштити и школи; 2) политичке политике: обухватају акције које су усмерене

на заступљеност странаца; 3) културно-религијске политике: подржавају културну и религијску различитост и подижу јавну свест о овој области; 4) политике урбаног менаџмента: решавају питање становања, одобравају радњу религијских и културних обичаја у градским областима (Colloca 2017). Образложење које иде у прилог укључивања миграната је троструко, наводи Спикер (2014). Прво, мигрантима као и другим људима на свету припадају одређена људска права зато што су део човечанства. Други аргумент се темељи на чињеници да ефекат ускраћивања мигрантима бенефиције подразумева стварање два колосека у друштву у којем је један део грађана искључен. Треће, друштво треба да има посебне обавезе и услуге према мигрантима у замену за њихов допринос култури, економији и социјалном животу.

ОПШТИ ПРАВНИ ОКВИР - ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЗАКОНА У СРБИЈИ

Ако погледамо далеко у прошлост, Социјалистичка Федеративна Република Југославија била је једна од потписница Конвенције о статусу избеглица из 1951. године и тада су почели први кораци регулисања права избеглица. Државе бивше Југославије, након добијање независности, постале су чланице Конвенције. Тако је Србија као потписница Конвенције и других међународних докумената, дужна да омогући приступ поступку азила уз пуно поштовање принципа *non-refoulement*². Београдски центар за људска права истиче да дозвољавајући странцу да приступи територији и поступку азила, надлежни органи му омогућавају да на основу утврђене процедуре изнесе све релевантне чињенице о опасностима којима би био изложен у случају да се поново нађе у земљи порекла или некој трећој земљи кроз коју је прошао на путу до Србије (Београдски центар за људска права 2018). На основу наведеног, може да се закључи да је веома важно правовремено реаговање и испитивање миграната, како би се избегле непријатности и изазови са којима се свакодневно сусрећу мигранти и особе које раде са њима.

Селадор (Celador) и Џункос (Juncos) сматрају да се земље бивше Југославије налазе у контрадикторном положају, са једне стране

² Овај принцип чини камен темељац међународног заштите избеглица. То је прописано чланом 33 Конвенције из 1951. године, који је обавезујући за државе потписнице: «ниједна држава уговорница неће протерати или вратити силом, на ма који начин то било, избеглицу на границе територије где би његов живот или слобода били угрожени због његове расе, вере, држављанства, припадности некој социјалној групи или његових политичких мишљења» (Конвенција о статусу избеглица, члан 33).

право азила је промовисано, али са друге стране немају истински интерес за одржавање система азила и пружање међународне заштите у складу са правом Европске уније (Celador and Juncos 2012). То је видљиво и из запажања ЕУ о „недостатку поличке воље за остваривањем капацитета пријема за боравак више од 24 сата“, што указује да ове земље, између осталих и Србија, себе виде само као транзитне земље (European Commission 2015). Међутим, са друге стране, Србија је присиљена да успостави и очува те системе да би испунила услове за интеграцију у ЕУ.

Србија је усвојила неопходан правни оквир за идентификацију и регистровање илегалних миграната, укључујући и оне који намеравају да поднесу захтев за азил, али недостатак јесте да већина важећих закона који се баве мигрантима и тражиоцима азила усвојена су тек између 1998. и 2008. године (European Commission 2014). Закони нису мењани више од десет година, а са друге стране дошло је до друштвених, економских и политичких промена у свету, који су захватили и нашу земљу. Због тога закони нису прилагођени променама и неопходно је извршити допуне и измене закона како би мигранти могли да уживају у благостању у Србији. На основу тога, од 2015. године, многи акти су у процесу измена и допуна, јер Србија настоји да усклади своје одредбе са правним регулативама ЕУ. Мада, веома је тешко ускладити националне законе са законима ЕУ, јер државе које нису чланице не учествују на састанцима на којима се расправља о будућем законодавствима ЕУ и због тога су мање информисани о законским одредбама које треба примењивати. Овај проблем је донекле решен Уредбом ЕУ 231/2014 о претприступној помоћи и *twinning* пројектима, који омогућавају државним службеницима из држава чланица ЕУ да помогну државама које су у фази приступања. Позитиван пример из региона јесте сарадња између Холандије и Босне и Херцеговине, која је обухваћена пројектом „Даље јачање и управљање политике азила и миграције у БИХ“ (Шаламон, 2016 153).

Азилни систем у Србији почео је да се примењује од првог априла 2008. године, када је усвојен Закон о азилу. Пре тога у Србији није постојао функционални систем азилне заштите, нити су државни органи имали искуства у азилном праву. Број миграната који су улазили и излазили из Србије повећао се од септембра 2015. године. На основу тога, биле су неопходне промене у правној регулативи. Најзначајније новине у 2018. години јесу усвајање и почетак примене нових закона: Закон о азилу и привременој заштити (даље у тексту ЗАПЗ), За-

кон о странцима и Закон о граничној контроли. Национално законодавство укључује све главне институције азила, као што су статус избеглице, супсидијарна заштита, клаузула о искључењу, престанак, као и неосноване захтеве и концепте сигурне треће земље и сигурне земље порекла (ЗАПЗ чл. 2). Усвајањем новог закона створене су претпоставке за унапређење система азила у Србији, али са друге стране постоје проблеми са којима се стручњаци и даље боре у раду са мигрантима и регуласењем питање азила.

НЕДОСТАЦИ И ТЕШКОЋЕ У СПРОВОЂЕЊУ ПОЛИТИКЕ АЗИЛА У СРБИЈИ

ЗАПЗ предвиђа да странац, који се налази на територији Србије има право да изрази намеру да поднесе захтев за азил у складу са законом (ЗАПЗ чл. 4). Процедура се, пре свега, састоји од намере странаца коју може изразити усменим или писменим путем, пред овлашћеним полицијским службеником, приликом граничне контроле на уласку у Србију или на њеној територији (ЗАПЗ чл. 35). Одмах након изражавања намере да поднесе захтев за азил, странац се региструје и упућује у центар за азил у који се мора јавити у року од 72 сата од тренутка издавања потврде о регистрацији (ЗАПЗ чл. 35). Позитивна решења која доноси ЗАПЗ односи се на увођење нових процесних гаранција, детаљније регулисање концепта сигурне треће земље, увођење нових процедура у поступку за добијање азила, јасно раздвајање права и обавеза тражилаца азила и особа које су добиле заштиту, предвиђање одложеног дејства тужбе, као и изједначавање права лица којима је додељена супсидијарна и избегличка заштита (Београдски центар за људска права 2018). Иако је законом предвиђено раздвајање права и обавеза тражилаца азила и особа које су добиле заштиту, у пракси је теже остварити због превеликог броја тражилаца азила. Према последњим подацима, у 2019. године издато је 12.937 потврда о израженој намери и потврда о регистрацији, која не одсликава реалан број особа које заиста желе да покрену поступак за добијање азила у Србији, јер је захтев за азил у истом периоду поднело само 252 особе ((Београдски центар за људска права 2018). У табели 1 приказан је број изражених намера тражилаца азила од 2008. године, када је почео да се примењује Закон о азилу.

Табела 1: Број изражених намера тражилаца азила

2008.	77
2009.	275
2010.	522
2011.	3.132
2012.	2.723
2013.	5.066
2014.	16.490
2015.	577.995
2016.	12.821
2017.	6.199
2018. ³	8.436
2019.	12.937

Извор: Београдски центар за људска права 2020 (модификовано)

Као што можемо да видимо у табели 1, у Србији број тражилаца азила континуирано расте од 2012. године, али капацитети власти још увек нису довољне. Статистички подаци показују да је Србија очигледно „застој“ на путу ка Западној Европи. У 2014-ој години 16.490 миграната изразило намеру да затражи азил у Србији, а док је стваран број поднетих захтева за азил био 388, од њих је саслушано 18, а на крају је само 6 добило право на азил (Београдски центар за људска права 2015). Статистички подаци за 2015. годину показују још екстремнију слику 577.995 миграната је изразило намеру, од тога је 583 поднело захтев, а 89 је саслушано. На крају усвојено је 30 захтева за азил (Београдски центар за људска права 2016). У 2016. години 12.821 миграната је изразило намеру да затражи азил (Београдски центар за људска права 2017). Ово представља велику разлику у односу на 2014. и 2015. годину где је био много већи број захтева. Затим се у 2017. и 2018. години скоро дупло смањује, али то не значи да је Србија успела да реши проблем великог броја изражених намера за азил. Генерално, то није негативан фактор, али с обзиром да стотине хиљада миграната пролазе кроз Србију, велики су изазови обезбеђивања хуманитарне, логистичке, здравствене и социјалне заштите, као и јавне безбедности.

На основу наведених статистичких податка, може се претпоставити да је Србија и даље транзитна земља за многе

³ Од 2018. године примењује се Закон о азилу и привременој заштити

мигранте који формално изразе намеру за азил. Потврда о регистрацији у тако малом броју се користи ради регулисања правног статуса тих особа, као и за потребе њиховог смештаја. Боље речено, подносиоци захтева за азил су и они странци који не желе да траже азил у Србији, већ имају за циљ да легализују свој боравак у страниој земљи. То у пракси доводи до прекомерног оптерећења система азила и немогућности надлежних органа да се без одлагања баве случајевима тражилаца азила, који Србију не виде као земљу у којој заиста желе да добију азил, нити да се интегришу. Као последица шеме, јавља се неефикасност система да допре до оних који имају право на бенефиције и који заиста желе право на азил у Србији. Према томе, у циљу побољшавања квалитета поступка азила у Србији, неопходно је препознати који страни држављанин заиста жели да ту остане и поднесе захтев за азил. Са друге стране, мигрантима, који Србију не виде као земљу крајње дестинације, свакако треба пружити помоћ из хуманитарних разлога, али не нужно укључити у поступак азила. Тиме би капацитети надлежних органа били усмерени на тачно одређену категорију лица која се налазе у потреби за међународном заштитом и желе да поднесу захтев за азил.

Иако је предвиђена правна регулатива за идентификацију и регистрацију миграната, у пракси се она знатно разликује и мења свакодневно. Степен регистрације зависи од различитих фактора. Први фактор је број миграната и азиланата са којима се земља бави у одређеном тренутку. Што је број већи, то је мања вероватноћа да су сви мигранти и азиланти пријављени на одговарајући начин. Други фактор, који је уско повезан са првим, јесте тачност којом ЕУ захтева да власти спроведу процес потпуне регистрације. На пример, Србија тренутно региструје све нове доласке, док то није био случај у првој половини 2015. Трећи фактор који утиче на регистрацију је недостатак капацитета са којим се суочавају све земље у погледу обученог особља, одговарајућих простора за регистрацију и доступности преводилачких услуга, што је резултат недостатка ресурса (Šalamon, 2016). Очигледан недостатак у процедури је чињеница да се почетак азилног поступка подразумева моменат подношења захтева, иако би азилни поступак требало да почне самим изражавањем намере за азил. Наиме, када особа изрази намеру да тражи азил, подразумева се да она жели азил, па одуговлачењем са формалним поступањем може да услови покретање азилног поступка и да негативно утиче на тражиоце азила. Одуговлачење да се попуни захтев од стране службеника, дуготрајне процедуре често обесхрабре тражиоце

азила да сачекају окончање азилног поступка. ЗАПЗ предвиђа да странац, који је изразио намеру да тражи азил има право да буде информисан о његовим правима и обавезама, а посебно о праву на боравак, бесплатног преводиоца у току поступка азила, право на правну помоћ и право на приступ УНХЦР (ЗАПЗ чл. 48). У пракси се показало да системски уређено информисање тражилаца азила не постоји (Ђуровић, Дедакин и Јанчић, 2016). То за последицу има да особе које су изразиле намеру да поднесу захтев за азил, а којима Канцеларија за азил није омогућила подношење захтева у року од 15 дана, у већини случајева пропусте законски прописан додатни рок од осам дана да самостално поднесу захтев за азил. Оваквих ситуација нарочито постоји када организације које раде на терену не обаве разговоре са њима и не упуте их на организације које могу правно да их саветују и помогну им да испуне захтев. Такође, уочљиво је да Канцеларија за азил у највећем броју случајева не упушта се у испитивање разлога због којих лице тражи право на азил, већ по аутоматизму одбацује захтев уз позивање на концепт сигурне треће земље (Ђуровић, Дедакин и Јанчић 2016).

Мигранти који улазе у земљу нису у потпуности информисани о свом праву на азил, на пример како добити бесплатну правну помоћ и како користити одговарајуће социјалне услуге. Много мигранти указују на спор напредак у регистрацији захтева за азил, као и у одређивању датума за интервју у законским роковима. Места за подношење захтева за азил (полицијске станице) нису у близини локација за смештај миграната. Поред ових потешкоћа, било је ситуација у којима полиција није желела да прихвати документа, већ је потенцијалним тражиоцима азила наложила да наставе пут према земљама ЕУ (Чекеревац, Перишић и Танасијевић, 2018). Након затварања балканске руте 2016. године, многи мигранти који нису намеравали да остану у Србији, били су „заглављени“ у пограничним зонама, а неки су одлучили да поднесу захтев за азил како би живели у бољим материјалним условима. Србија није успоставила систем за оне који би желели да остану у Србији, скоро да нема интеграције. Иако је мали број оних који заиста желе да остану (Чекеревац, Перишић и Танасијевић 2018), држава би свакако требало да развије стратешки план и систем за њихову интеграцију.

Нису сва питања регулисана ЗАПЗ-ом, већ се примењују и други закони, као на пример Закон о општем управном поступку, јер је азилни поступак управни, а не судски. Осим закона, питања везана за тражиоце азила су даље регулисана различитим правилницима и уредбама. Примећује се да ови документи у одређеним сегментима нису усклађени, што додатно отежава спровођење права на азил.

ЗАПЗ предвиђа дужност похађања часова српског језика и писма за особе којима је одобрен азил (ЗАПЗ чл. 55). Уколико се без оправданог разлога не пријави Комесаријату за избеглице у року од 15 дана од када му је одобрено право на азил, он губи право на новчану помоћ за привремени смештај, као и право на једнократну помоћ. Међутим, Уредбом о начину укључивања у друштвени, културни и привредни живот којима је одобрено право на азил и ЗАПЗ нису усклађени, јер Уредба предвиђа ускраћивање само право на једнократну помоћ, али не и помоћ за смештај (Уредба о начину укључивања у друштвени, културни и привредни живот којима је одобрено право на азил чл. 4). Неусклађеност може створити збуњеност и погрешно тумачење од стране стручних лица, а и може нашкодити самим мигрантима.

Специфичност законодавства Србије је у томе што су права избеглица регулисана и Законом о избеглицама из 1992. године, који се односи на избеглице са територије бивше Југославије. У погледу интеграција ово представља посебан изазов, јер многи подзаконски акти који регулишу права избегла и прогнана лица, ослањају се на одредбе Закона о избеглицама, а не на одредбе ЗАПЗ. Један од дискутабилних права је остваривање права на повластице у градском превозу у Београду. Услов за остваривање овог права у категорији избеглица предвиђено давање на увид „избегличке легитимације“, али не и исправа предвиђена ЗАПЗ, попут личне карте за лице коме је одобрено право на азил или супсидијарну заштиту.

Иако закон предвиђа обезбеђивање смештаја само за тражиоце азила и то до окончања поступка азила, у центрима за азил и другим објектима намењеним за смештај тражилаца азила бораве и лица која нису изразила намеру да поднесу азил у Србији, нити су имали намеру да то учине. Оваква ситуација изазива додатно оптерећење за надлежне органе и ускраћује њене финансијске могућности, које су првобитно усмерене на тражиоце азила. Озбиљан недостатак је тај што не постоје политике интеграције које би олакшале социјалну укљученост особа са признатом међународном заштитом.

ЗАПЗ у члану 48 предвиђа приступ тржишту рада тражиоцима азила, али у Србији, тренутно, не постоје програми струковног образовања, програми за усавршавање, стицање практичног искуства, као ни пружање услуга саветовања на тржишту рада који су намењени особама којима је право на азил одобрено (ЗАПЗ чл. 48). Овакве услуге пружа Национална служба за запошљавање, али искључиво за држављане Србије, док ова посебна категорија странаца још увек није препозната као циљна група којој је по-

требно пружити подршку за укључивање на тржиште рада. Не-благовремено успостављање система интеграције и укључивање особа којима је одобрено право на азил у тржиште рада може само негативно утицати и на дугорочне шансе за економску и друштвену интеграцију, што доводи особе под међународном заштитом у позицији изолације и егзистенцијалног минимума.

Посебан изазов у остваривању права на смештај јесте плаћање, које је неопходно како би се оверила изјава да лице не остварује никакве повремене или редовне приходе на основу радног ангажовања, права на покретну или непокретну имовину или из други извора прихода (ЗАПЗ чл. 61). Такође, потребно је да лице плати и таксу за добијање личне радне дозволе, што је свакако велики трошак за особе које не остварују приходе. Са друге стране, ЗАПЗ не предвиђа асистенцију Комесаријата за избеглице ради остваривања овог права.

Особама којима је одобрено право на азил, веома је важно да на легалан начин могу да путују ван граница државе у којој бораве. Путовање ради запошљавања, школовања, професионалног усавршавања може бити од суштинске важности за проналажење трајних решења за проблеме избеглица. За разлику од обичних странаца, особе са међународном заштитом не уживају заштиту државе свог држављанства и због тога не могу да користе путне исправе. Законодавство Србије није предвидело обезбеђивање путне исправе за особе којима је одобрено право на азил.

Пракса државе још увек не постоји у односу на процедуре за натурализацију, стални боравак и спајање породице, као и издавање путне исправе, што говори у прилог томе да процес интеграције још увек није успостављен на адекватан начин у Србији када су у питању особе којима је потребна међународна заштита. Укључивање избеглица у друштвени, економски и социјални живот је изузетно важно за остваривање њиховог квалитетног и достојанственог живота.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Лицима којима је одобрено право на азил, ЗАПЗ гарантује: право на смештај, боравак, здравствену заштиту, слободу кретања, образовање, правну и социјалну помоћ, приступ тржишту рада и помоћ при интеграцији. Усвајањем новог закона створене су претпоставке за унапређење система азила у Србији, али са друге стране постоје проблеми са којима се стручњаци и даље боре у раду са мигрантима и регуласењем питање азила.

Описане празнине, потешкоће и недоследности у спровођењу ЗАПЗ-а, поред недостатака економских могућности и других

потешкоћа, указује се да Србија још увек није у стању да себе сматра земљом одредишта. Један од највећих проблема са којим се сусреће наша држава јесте неспособност да се процесуира велика количина захтева за азил, који би требало да мигрантима омогући уживање у својим правима. Недостаци укључују компликовану процедуру за идентификацију и регистровање тражиоца азила, обраду захтева за азил и одређивање коначног статуса. Упркос изменама и допунама закона о азилу, велика већина миграната жели да иде према ЕУ због бољих услова за живот. Према томе, треба бити фокусиран како пружити заштиту особама којима је очигледно потребна међународна заштита, али који не желе да остану у Србији. Са друге стране не треба занемаривати оне који желе да остану и који остварују право на азил. Сматра се да су лица са одобреним правом на азил у потпуности ускраћена за могућност натурализације, што уједно утиче и на њихову мотивацију и жељу за интеграцијом у друштву Србије.

Ипак, својом кандидатуром за чланство у ЕУ, Србија мора да се фокусира на решавање питања интеграција особа којима је одобрено право на азил. Србија је показала своју посвећеност промовисању политике интеграција усмерене на доношење права и обавеза странаца, која се могу упоредити са правима и обавезама њених грађана. Међутим, Србија тек треба да развије координирану и интегрисану политику миграција и интезивно спровођење у пракси. Интеграција миграната у наше друштво је потребна, а главну улогу у процесу интеграције миграната треба да има држава, систем и план.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Београдски центар за људска права. 2015. Право на азил у Републици Србији 2014. Београд: Београдски центар за људска права.
- Београдски центар за људска права. 2016. Право на азил у Републици Србији 2015. Београд: Београдски центар за људска права.
- Београдски центар за људска права. 2017. Право на азил у Републици Србији 2016. Београд: Београдски центар за људска права.
- Београдски центар за људска права. 2018. Право на азил у Републици Србији 2017. Београд: Београдски центар за људска права.
- Београдски центар за људска права. 2019. Право на азил у Републици Србији 2018. Београд: Београдски центар за људска права.
- Београдски центар за људска права. 2020. Право на азил у Републици Србији 2019. Београд: Београдски центар за људска права.
- Велс, Херберт Џорџ. н.д. Човечанство: *рад, благостање и срећа рода људскога*. Београд: Народно дело.
- Ђуровић, Радош, Дедакин, Јелена, Јанчић, Ивана. 2016. Инфо азил. Београд: Центар за заштиту и помоћ тражилаца азила.

- Закон о азилу и привременој заштити, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 24/2018.
- Конвенција о статусу избеглица из 1951. Последњи приступ 15. маја 2020. <http://www.unhcr.rs/media/1951RefugeeConventionSer.pdf>
- Општа декларација о људским правима, 1948. Последњи приступ 5. маја 2020. [http://www.unhcr.rs/media/Opsta%20deklaracija%20o%20ljudskim%20pravima%20\(1948\).pdf](http://www.unhcr.rs/media/Opsta%20deklaracija%20o%20ljudskim%20pravima%20(1948).pdf)
- Спикер, Пол, 2014. Социјална политика - Теорија и пракса, Београд: Универзитет у Београду, Факултет политичких наука.
- Чекеревац, Ана. 2005. Међународна социјална политика. Београд: Леком
- Чекеревац, Ана, Перишић, Наталија, Танасијевић, Јелена. 2018. „Social Services for Migrants: The Case of Serbia“ *Croatian and comparative public administration* 18 (1), 101-125, doi: 364.044.2:341.43(497.1)
- Šalamon, Neža Kogovšek. 2016. „Asylum Systems in the Western Balkan Countries: Current Issues“, *International migration* 54 (6), 151–163, doi:10.1111/imig.12273.
- Greider, Alice. 2017. „Outsourcing Migration Management: The Role of the Western Balkans in the European Refugee Crisis“ *Migration policy institute* <https://www.migrationpolicy.org/article/outsourcing-migration-management-western-balkans-europes-refugee-crisis>
- Celador , Gemma, Collantes and Juncos, Ana, E. 2012. „The EU and Border Management in the WesternBalkans: Preparing for European Integration or Safeguarding EU External Borders“ *Journal of Southeast European and Black Sea Studies* 12 (2), 201-220, DOI: 10.1080/14683857.2012.686250
- Coffey, Amanda. 2004. *Reconceptualizing social policy: Sociological perspectives on contemporary social policy*. Maidenhead, United Kingdom: Open University Press
- European Commission, 2014. “Progress Report for Serbia 2014”. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf
- Colloca, Carlo, 2017. „Мултикултурална локална друштва и генеративно благостање“ У Социјална права и социјална политика, Теоретска и емпиријска перспектива, ур. Fabrizio Sciacca и Игор Јовановић, 99-111. Нови Сад: Филозофски факултет Нови Сад, Универзитет у Новом Саду.
- European Commission, 2015. “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the follow-up to the Leaders’ Meeting on refugee flows along the Western Balkans Route”. Strasbourg: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX-%3A52015DC0676>
- Chen, James, 2020. „Middle East and North Africa (MENA)“ *Investopedia* <https://www.investopedia.com/terms/m/middle-east-and-north-africa-mena.asp>
- Morissens, Ann and Sainsbury Diane, 2005. „Migrants’ Social Rights, Ethnicity and Welfare Regimes“ *Cambridge University Press* 34 (4), 637-660, DOI: 10.1017/S0047279405009190

Pécoud, Antoine, Guchteneire, Paul, 2007. *Migration without borders*, UNESCO.

UNHCR, 2018. *Trends at a glance*. <https://www.unhcr.org/globaltrends2018/>

Danijela Pavlovic

ASYLUM POLICY: CHALLENGES AND ANSWERS SYSTEMS IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Resume

The subject of analysis in this paper is the asylum policy in the Republic of Serbia. The aim is to analyze the asylum policy with a focus on the existing normative, strategic and institutional framework in this area and their harmonization with the standards and regulations of the European Union and international documents. The theoretical framework of the analysis is a concept of migration between welfare and citizenship that simultaneously includes and excludes migrants. The methodological approach is based on the analysis of the content of statistical, political and legislative documents. The results of the analysis show that this system requires the existence of an regulated framework that constitutes a clear asylum policy and an organizational and normative structure that will enable a fair procedure and protection of the rights of asylum seekers. Monitoring and analysis of the process of implementation and creation of appropriate asylum policy has acquired a special dimension, not only due to the increase in the number of asylum seekers, but also due to monitoring the situation and creating a desirable system in this area. Serbia has shown its commitment to promoting an integration policy aimed at enacting the rights and obligations of foreigners, which can be compared to the rights and obligations of its citizens. However, Serbia has yet to develop a coordinated and integrated migration policy and intensive implementation in practice. The integration of migrants into our society is needed, and the main role in the process of integration of migrants should be played by the state, the system and the plan.

Keywords: asylum, migrations, migrants, challenges, law.