

**Pravo na azil
u Republici Srbiji
Izveštaj za period
januar - mart 2020**



**Beogradski centar
za ljudska prava**

Sadržaj

Lista akronima	4
Uvod.....	6
1. Statistika.....	8
1.1. Registracija tražilaca azila.....	8
1.2. Rad Kancelarije za azil	9
2. Pristup postupku azila na Aerodromu „Nikola Tesla“	11
2.1. Praksa granične policije i intervencije BCLJP-a	11
2.2. Zaključak i preporuke	14
3. Analiza odabranih odluka iz postupka azila	15
3.1. Dodeljeno utočište tražiocima azila iz posebno ranjivih grupa	15
3.1.1. Žrtva zlostavljanja iz Avganistana	15
3.1.2. Osoba drugačije seksualne orijentacije iz Irana	18
3.1.3. Državljanke Burundija	20
3.2. Izazovi u odlučivanju Kancelarije za azil	21
3.2.1. Treća odluka u predmetu žrtava rodno zasnovanog nasilja iz Irana	21
3.2.2. Neujednačena praksa u predmetima nepraćene dece iz Avganistana	23
3.2.3. Konvertit iz Irana.....	25
3.3. Zaključak i preporuke.....	26
4. Smeštaj.....	28
4.1. Uslovi smeštaja pre proglašenja vanrednog stanja	28
4.2. Zaključak i preporuke	30
5. Vanredno stanje	31
5.1. Pristup postupku azila u kontekstu borbe protiv pandemije.....	31
5.2. Ograničenje kretanja u centrima za azil i prihvatnim centrima	33

5.3. Materijalni uslovi prihvata	35
5.4. Protesti protiv migranata i izostanak odgovora nadležnih organa	38
5.5. Statusna pitanja i sprovođenje postupka azila.....	40
5.6. Pravo na informisanje i pravnu pomoć.....	42
5.7. Zaključak i preporuke	43
5.7.1. Preporuke u pogledu postupka azila.....	43
5.7.2. Preporuke u pogledu uslova smeštaja.....	44
6. Analiza javnog diskursa o migrantima	46
6.1. Bezbednosni narativ	48
6.2. Humanitarni i integracioni narativ.....	51
6.3. Zaključak i preporuke	53

Lista akronima

BCLJP – Beogradski centar za ljudska prava

CA – Centar za azil

EKLJP – Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

ESLJP – Evropski sud za ljudska prava

IOM – Međunarodna organizacija za migracije (*International Organization for Migration*)

KIRS – Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije

MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije

OHCHR – Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava (*Office of the High Commissioner for Human Rights*)

PTC – Prihvatno-tranzitni centar

RS – Republika Srbija

SGP – Stanica granične policije

UN – Ujedinjene nacije

UNHCR – Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice (*United Nations High Commissioner for Refugees*)

WHO – Svetska zdravstvena organizacija (*World Health Organization*)

ZAPZ – Zakon o azilu i privremenoj zaštiti

ZOUP – Zakon o opštem upravnom postupku

ZS – Zakon o strancima

Uvod

Pravni tim Beogradskog centra za ljudska prava (BCLJP) od 2012. godine pruža besplatnu pomoć tražiocima azila i osobama kojima je dodeljena međunarodna zaštita. Te aktivnosti, kao i izrada ovog izveštaja, realizuju se kroz projekat Podrška izbeglicama i tražiocima azila u Srbiji, koji podržava Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) u Republici Srbiji (RS). Cilj tog projekta je unapređenje zaštite i ostvarivanje prava izbeglica, kao i njihovo uključivanje u društveni, kulturni i privredni život u RS.

Pred Vama se nalazi izveštaj o pravu na azil u RS za period od početka januara do kraja marta 2020. godine, čiji su autori članovi pravnog tima i saradnici BCLJP-a. Izveštaj sadrži podatke do kojih je pravni tim BCLJP-a došao prilikom zastupanja stranaca u postupku azila, kao i tokom redovne saradnje i komunikacije s državnim organima i UNHCR-om. Statistički podaci obuhvataju period od 1. januara do 31. marta 2020. godine.

Izveštaj je posvećen određenim temama koje su autori smatrali posebno važnim za prvi kvartal 2020. godine. U njemu je prikazana praksa nadležnih organa u sistemu azila, kao i analiza izabranih odluka donetih u postupku azila. Radi celovitije ilustracije pozitivnih i negativnih aspekata rada nadležnih organa, autori su na nekim mestima ukratko opisali praksu iz prethodnih godina, ili su uputili na ranije izveštaje BCLJP-a. Jedna od najznačajnijih tema iz ovog izveštaja jeste proglašenje vanrednog stanja 15. marta u RS, zbog sprečavanja širenja virusa SARS-CoV-2. Tim BCLJP-a je prikazao kako mere koje je Vlada RS uvela u cilju borbe protiv epidemije utiču na položaj stranaca koji su u potrebi za međunarodnom zaštitom. Takođe, autori izveštaja su sprovedli analizu javnog diskursa u prva tri meseca 2020. godine, imajući u vidu da je tema migracija dobila veću pažnju medija i donosilaca odluka, najčešće u negativnom kontekstu. Prilikom sprovođenja ove analize, autori su prikupljali kvalitativne podatke iz velikog broja medijskih sadržaja. Pored toga, osvrtni su se i na istraživanje stavova građana o migrantima, koje je kompanija *Ipsos Strategic Marketing* sprovedla u novembru 2019. godine za potrebe BCLJP-a.

Izveštaj je namenjen državnim organima u čijoj je nadležnosti ostvarivanje prava tražilaca azila i osoba kojima je dodeljena međunarodna zaštita, ali i drugim stručnjacima i organizacijama koji prate stanje u oblasti izbegličkog prava. Autori žele

da ovim izveštajem skrenu pažnju na određene nedostatke i izazove u vezi s pravom na azil u RS, zbog čega su na kraju svakog odeljka ponudili preporuke za njihovo prevazilaženje. Verujemo da će ovaj dokument doprineti boljem razumevanju položaja izbeglica i da će pomoći nadležnim organima RS u uspostavljanju funkcionalnijeg sistema azila.

1. Statistika

Svi statistički podaci su dobijeni od Kancelarije UNHCR-a u RS, kojoj Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije (MUP) dostavlja izveštaje o radu. Podaci iz ovog izveštaja se odnose na period od 1. januara do 31. marta 2020. godine. Nadležni organi u postupku azila ne objavljuju informacije o svom radu na svojim internet stranicama.

1.1. Registracija tražilaca azila

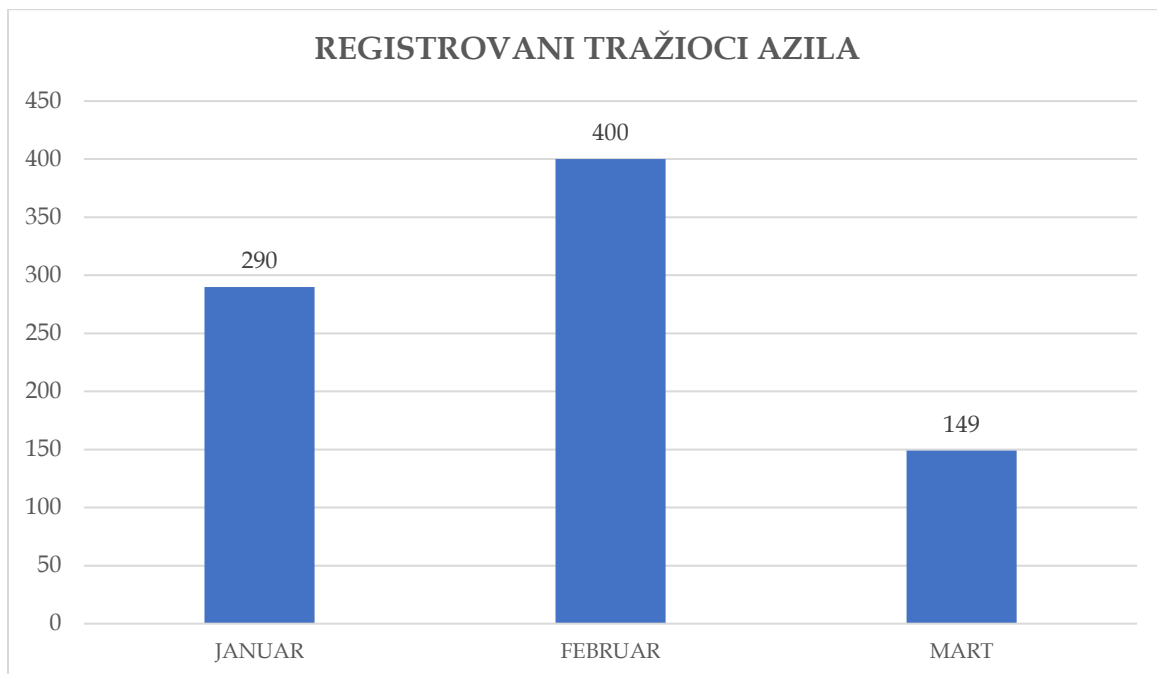
Od početka 2020. godine, 839 osoba je izrazilo nameru da podnese zahtev za azil u RS. Među njima je bilo 787 muškaraca i 52 žene. Nameru da traži azil u RS izrazilo je 120 dece, od kojih je 26 bilo bez pratnje roditelja ili staratelja. Posmatrano po mesecima, u januaru je registrovano 290 osoba koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil u RS, u februaru 400 i u martu 149.

Među strancima koji su izrazili nameru da podnesu zahtev, najviše je bilo osoba iz Avganistana (359), zatim Pakistana (155), Bangladeša (71), Sirije (53) i Indije (44). Nameru da podnesu zahtev za azil izrazile su i osobe iz Irana (37), Iraka (31), Alžira (18), Palestine (9) i Maroka (7). Registrovana su i lica iz Burundija i Rusije (po 6), Turske (5), Libana i Somalije (po 4), Egipta, Kine, Konga, Libije, Mjanmara i Sudana (po 3), te Nepala i Tunisa (po 2). Najmanje tražilaca azila je bilo iz Albanije, Eritreje, Gvineje, Jemena, Jordana, Kube, Senegala, Severne Makedonije (po jedan).

Većina osoba kojima je u prva tri meseca 2020. godine izdata potvrda o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil u RS (potvrda o registraciji) registrovana je u područnim policijskim upravama (708 osoba), zatim na graničnim prelazima (77), dok je na Aerodromu „Nikola Tesla“ registrovano 33 osobe. Službenici Kancelarije za azil u centrima za azil registrovali su 21 osobu.

U periodu od 2008. do kraja marta 2020. godine, 647.512 osoba je izrazilo nameru da traži azil u RS. Gledano po godinama, u 2008. godini je 77 osoba izrazilo nameru da zatraži azil, u 2009. godini 275 osoba, u 2010. godini 522 osobe, u 2011. godini 3.132 osobe, u 2012. godini 2.723 osobe, u 2013. godini 5.066 osoba, u 2014. godini 16.490 osoba, u 2015. godini 577.995 osoba, u 2016. godini 12.821 osoba, u 2017. godini 6.199

osoba, u 2018. godini 8.436 osoba, u 2019. godini 12.937 osoba. Od početka 2020. godine, izdate su potvrde o registraciji 839 osoba.

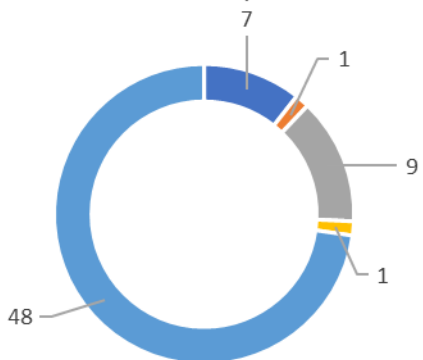


1.2. Rad Kancelarije za azil

Od početka 2020. godine podneto je 29 zahteva za azil pred službenicima Kancelarije za azil, 12 zahteva je podneto pisanim putem i održana je usmena rasprava za 34 tražioca azila. Odobreno je 7 utočišta – za četiri državljanina Irana, dva državljanina Burundija i za jedno lice bez državljanstva. Dodeljena je supsidijarna zaštita za jednog državljanina Avganistana. Odbijeno je osam zahteva za azil u odnosu na devet osoba, a odbačen je jedan zahtev za jednu osobu. Obustavljeno je 38 postupaka u odnosu na 48 osoba, najčešće zbog toga što su podnosioci zahteva napustili RS tokom trajanja postupka azila.

Od 2008. godine, prema dostupnim podacima, nadležni organi u RS su usvojili zahteve za azil za 173 osobe. Pravo na utočište je odobreno za 80 osoba, a supsidijarna zaštita je dodeljena za 93 osobe.

Statistika rada Kancelarije za azil od početka 2020. (broj osoba)



- Odluka o odobravanju utočišta
- Odluka o odbijanju zahteva za azil
- Odluka o obustavljanju postupka azila
- Odluka o dodeljivanju supsidijarne zaštite
- Odluka o odbacivanju zahteva za azil

2. Pristup postupku azila na Aerodromu „Nikola Tesla“

Pravni tim BCLJP-a u prva tri meseca 2020. godine nije uočio dodatne nepravilnosti prilikom pristupa postupku azila u odnosu na one na koje je ranije ukazivao.¹ Međutim, u istom periodu, pravnici BCLJP-a su u nekoliko navrata pružali pravnu pomoć strancima na Aerodromu „Nikola Tesla“ kako bi im obezbedili pristup postupku azila. Tom prilikom su primetili da su i dalje prisutne ranije utvrđene nepravilnosti u postupanju prema strancima koji žele da traže azil. U nastavku teksta će ti izazovi biti detaljnije opisani.

2.1. Praksa granične policije i intervencije BCLJP-a

Tokom prva tri meseca 2020. godine, Stanica granične policije (SGP), na Aerodromu „Nikola Tesla“ izdala je 33 potvrde o registraciji² strancima koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil u RS. Od ukupnog broja izraženih namera, pravnici BCLJP-a su intervenisali³ četiri puta za 13 osoba, i to odlaskom na aerodrom ili u telefonskom razgovoru sa službenikom SGP. Među strancima za koje je BCLJP intervenisao našli su se državljani Kube i Sirije, a u najvećem broju državljani Indije.⁴

Do intervencije BCLJP-a dolazi kada granična policija strancima, u skladu sa Zakonom o strancima (ZS),⁵ odbije ulazak u RS, a stranci tvrde da su pred policijskim službenikom izrazili nameru da traže azil. U tim slučajevima, stranci telefonom ili mejlom kontaktiraju⁶ s BCLJP-om ili UNHCR-om s molbom da im pomognu da traže azil u RS.

¹ Vidi više u Lena Petrović (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd 2019), str. 19–39 (u daljem tekstu: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*), dostupno na: <https://bit.ly/3aQ4AJW>.

² U januaru je izdato 3, u februaru 25, a u martu ukupno 5 potvrda o registraciji. Podaci su dobijeni od Kancelarije UNHCR-a u Beogradu.

³ Od ukupnog broja intervencija, SGP je u dva slučaja omogućila pravnicima BCLJP-a odlazak na aerodrom.

⁴ Od 2017. godine, na snazi je Odluka o ukidanju viza za državljane R. Indije (*Sl. glasnik RS*, br. 79/17), vidi više na: <https://bit.ly/2WaVBID>.

⁵ *Sl. glasnik RS*, br. 24/18, 31/19.

⁶ Telefon i mejl adresa BCLJP-a dostupni su u formi plakata, koji se nalazi u prostoriji na aerodromu u koju se smeštaju lica kojima je odbijen ulazak u RS.

ZS predviđa da se strancu može omogućiti ulazak u zemlju ukoliko za to postoje humani razlozi, odnosno ako to nalažu međunarodne obaveze, što je upravo razlog traženja azila.⁷ Kada stranac izrazi nameru na graničnom prelazu, ovlašćeni policijski službenik je u obavezi da mu omogući pristup postupku azila, da takvu nameru evidentira i da, u skladu s tim, izda potvrdu o registraciji.⁸

Bez obzira na činjenicu da li strana osoba ispunjava uslove za ulazak u RS ili ne, policijski službenik je u obavezi da ispita potencijalni rizik od progona⁹ i postupanja koja su suprotna apsolutnoj zabrani zlostavljanja¹⁰ pre vraćanja stranca u zemlju iz koje je došao u RS. Prilikom pristupa teritoriji, nadležni organ, u ovom slučaju SGP, u obavezi je da strancu omogući pristup postupku azila u kome će stranac izneti sve relevantne činjenice o potencijalnim opasnostima kojima može biti izložen u slučaju povratka u zemlju porekla i/ili zemlje kroz koje je prošao na putu do RS.

Kao što je već rečeno, praksa službenika SGP Beograd i ranije je imala brojne nedostatke.¹¹ Pored BCLJP-a, na te nedostatke je ukazao i američki Stejt department, koji je u svom najnovijem izveštaju naveo da vlastima RS i dalje nedostaju resursi i ekspertiza koji su neophodni da bi se osobama koje traže azil pružila zaštita od proterivanja. Nadležni organi na neformalan način vraćaju iregularne migrante, a da prethodno ne ispituju da li su te osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom.¹² Pored toga, u izveštaju se takođe navodi da je, prema podacima MUP-a, na beogradskom Aerodromu „Nikola Tesla“ u 2019. godini u 1186 slučajeva strancima odbijen ulazak u RS, što predstavlja značajan porast u odnosu na 2018. godinu, kada je bio 771 odbijeni ulazak. Navodi se da potencijalni tražioci azila koji dolaze na Aerodrom „Nikola Tesla“, na primer Kurdi iz Turske, mogu biti vraćeni u zemlju iz koje su došli.¹³

Iskustvo BCLJP-a pokazuje da se takav trend nastavlja u prvom kvartalu 2020. godine. Naime, prilikom jedne od intervencija, nakon što je pravni tim BCLJP-a otišao na aerodrom, službenici SGP su saopštili da je 7 državljana Indije upućeno u

⁷ Čl. 15, st. 3 ZS.

⁸ Čl. 35 ZAPZ.

⁹ U kontekstu čl. 33 Konvencije o statusu izbeglica.

¹⁰ U kontekstu čl. 3 EKLJP i čl. 3 Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka.

¹¹ Vidi više u Lena Petrović (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 24–29.

¹² *Country Reports on Human Rights Practices: Serbia, 2019*, U.S. Department of State, Section 2. Respect for Civil Liberties, Including: F. Protection of Refugees, dostupno na: <https://bit.ly/2TNLjtC>.

¹³ *Ibid.*

odgovarajući prihvatni centar.¹⁴ Granična policija je vratila tri državljana Kube u zemlju iz koje su neposredno došli.¹⁵ Sve osobe su, prilikom razgovora s BCLJP-om, navele da su pred policijskim službenikom tražile azil u RS, te ostaje nejasno zbog čega su službenici SGP različito postupali u ovim slučajevima, odnosno zbog čega su državljanima Indije omogućili pristup postupku azila, a državljanima Kube nisu.

U drugom slučaju, s BCLJP-om su kontaktirala dva državljana Indije, koja su tvrdila da su izrazila nameru za traženjem azila pred policijskim službenikom na aerodromu. Pravnik BCLJP-a im je, prilikom posete tranzitne zone aerodroma, pružio besplatno pravno savetovanje i ispitao ih o razlozima napuštanja države porekla. Državljanima Indije su pred tri policijska službenika SGP i pravnikom BCLJP-a eksplicitno naveli da žele azil u RS. Nakon toga, pravnici BCLJP-a nisu dobili informaciju da li je SGP ovim osobama izdala potvrdu o registraciji, odnosno da li ih je uputila u neki od objekata za smeštaj tražilaca azila.¹⁶ Naime, državljani Indije o tome nisu obavestili pravnike BCLJP-a, niti su pokušali ponovo da stupe u kontakt s njima.

U pojedinim slučajevima, tim BCLJP-a nije mogao sa sigurnošću da utvrdi da li su stranci istinski želeli azil u RS ili su zapravo kontaktirali BCLJP kako bi mogli da uđu u RS.¹⁷ Naime, u nekoliko slučajeva, zahtevi za intervencijama stranaca dolazili su s iste mejl adrese u različitim periodima za različite osobe koje su tvrdile da su državljani Indije. Kada je BCLJP intervenisao pred službenicima SGP, pojedini stranci koji su dobili potvrdu o registraciji više nikada nisu kontaktirali s BCLJP-om. Takođe, BCLJP nekad ne može da ustanovi ni li se stranac zaista nalazi na aerodromu. U pogledu sirijskog državljanina, koji je kontaktirao s BCLJP-om telefonom i dostavio svoje lične podatke, službenik SGP je obavestio BCLJP da ta osoba ne boravi na aerodromu.

Na nemogućnost BCLJP-a da ustanovi da li stranac na aerodromu zaista želi da traži azil i da li je uopšte prisutan na teritoriji RS dodatno utiče i neujednačena praksa SGP u pogledu pružanja informacija pravnicima BCLJP-a. Granična policija nekad timu

¹⁴ Državljanima Indije, nakon što su im službenici SGP izdali potvrde o registraciji i uputili ih u PC u Pirotu, nisu više kontaktirali s pravnicima BCLJP-a.

¹⁵ Pravnici BCLJP-a nisu dobili informaciju o tome u koju državu je SGP neposredno vratila ove osobe. Pretpostavka BCLJP-a je da je u pitanju Rusija, imajući u vidu da većina državljanima Kube tranzitno, preko Rusije, dolazi u Srbiju.

¹⁶ Nakon obavljenog pravnog savetovanja u tranzitnoj zoni aerodroma i ispitivanja državljanima Indije o razlozima napuštanja države porekla, pravnici BCLJP-a su doneli odluku da ih ne zastupaju u postupku azila.

¹⁷ Vidi više u Lena Petrović (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 21.

BCLJP-a pruži informacije preko telefona o boravku određenih osoba na aerodromu, dok u drugim slučajevima to ne čini.¹⁸

2.2. Zaključak i preporuke

Još uvek postoji realan rizik da službenici SGP Beograd na Aerodromu „Nikola Tesla“ ne prepoznaju potrebu stranaca za međunarodnom zaštitom. To dalje znači da službenici granične policije moraju kontinuirano da se informišu o stanju u zemljama koje su zahvaćene ratom i u kojima dolazi do kršenja ljudskih prava. Kako bi se nadalje sprečilo neprepoznavanje osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom, potrebno je da službenici SGP, uz konsultovanje Kancelarije za azil, uvek obave razgovor sa strancima o razlozima napuštanja zemalja porekla, pre nego što im odbiju ulazak u RS.

S tim u vezi, potrebno je i da se razmotri mogućnost unapređenja već postojećih modaliteta saradnje između službenika SGP i BCLJP-a. U tom smislu, mogao bi da se razvije sistem međusobne podrške u identifikaciji osoba koje su u stvarnoj potrebi za međunarodnom zaštitom, a u kontekstu sprečavanja zloupotrebe sistema azila.

¹⁸ U slučajevima kada službenici SGP nisu u mogućnosti da pruže relevantne informacije o osobama koje kontaktiraju s BCLJP-om s aerodroma, pravnici BCLJP-a upućuju dopis SGP kojim najavljuju posetu aerodromu, uz pomoć privremenih dozvola za pristup tranzitnoj zoni.

3. Analiza odabranih odluka iz postupka azila

Prema Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti (ZAPZ), Kancelarija za azil sprovodi prvostepeni postupak azila, dok je za odlučivanje u drugom stepenu nadležna Komisija za azil. Protiv odluke Komisije za azil tražilac azila može da podnese tužbu Upravnom sudu.

U decembru 2019. i u prvom kvartalu 2020. godine, u slučajevima u kojima su tražioce azila zastupali pravnici BCLJP-a, Kancelarija za azil je donela osam odluka, od kojih su pet o usvajanju,¹⁹ a tri o odbijanju zahteva za azil.²⁰ Komisija za azil je u prva tri meseca 2020. godine donela 7 odluka (u tri predmeta) kojima je odbila žalbe pravnika BCLJP-a, odnosno potvrdila stanovište Kancelarije za azil o tim zahtevima.

Početak 2020. godine obeležile su tri pozitivne odluke Kancelarije za azil, kojima se dodeljuje utočište osobama koje su u postupku zastupali pravnici BCLJP-a. Za te predmete je karakteristično da su u pitanju posebno osetljive grupe osoba koje su u potrebi za međunarodnom zaštitom.²¹

U ovom delu izveštaja, pravnici BCLJP-a su analizirali određene odluke Kancelarije za azil koje smatraju posebno značajnim. Te odluke ilustruju pravilan rad prvostepenog organa, ali i određene nepravilnosti i propuste.

3.1. Dodeljeno utočište tražiocima azila iz posebno ranjivih grupa

3.1.1. Žrtva zlostavljanja iz Avganistana

Rešenjem iz decembra 2019. godine, Kancelarija za azil je usvojila zahtev za azil izbeglice iz Avganistana i priznala mu pravo na utočište.²² X. je napustio državu porekla zbog rodno zasnovanog zlostavljanja, koje je izazvano stanjem opšte

¹⁹ Kancelarija za azil je u četiri slučaja donela rešenja kojima dodeljuje utočište, a u jednom supsidijarnu zaštitu.

²⁰ U prva tri meseca 2020. godine, Kancelarija za azil je donela ukupno 80 različitih odluka za 108 tražilaca azila u RS. BCLJP ne raspolaže podacima o ukupnom broju odluka koje su doneli Komisija za azil i Upravni sud tokom izveštajnog perioda.

²¹ Reč je o osobi drugačije seksualne orijentacije, samohranom majci, žrtvi zlostavljanja s detetom, kao i mladom muškarcu koji je bio izložen seksualnom zlostavljanju i nasilju u državi porekla.

²² Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1403/19 od 11. decembra 2019. godine.

nebezbednosti i štetnim tradicionalnim praksama od kojih vlasti Avganistana nisu mogle da ga zaštite. Pored toga, X. je bio izložen progonu i po osnovu etničke (Tadžik) i verske pripadnosti (šiit).

Iako je žrtva zlostavljanja koje je ostavilo stravične psihičke posledice, X. do dolaska u RS nije imao pristup psihijatrijskoj pomoći niti psihosocijalnoj zaštiti, što je dodatno pojačalo efekte progona na njegovo psihičko i fizičko zdravlje. Odluka Kancelarije za azil u ovom slučaju predstavlja primer dobre prakse, a sada ćemo predstaviti njene najbitnije aspekte.

Najpre, Kancelarija za azil je, prilikom donošenja odluke po zahtevu za azil koji je podneo X., uzela u obzir sve relevantne izvore informacija o državi porekla i cenila ih u odnosu na njegove individualne okolnosti. Naročitu pažnju Kancelarija za azil pridala je Smernicama UNHCR-a o proceni osnovanosti zahteva za azil tražilaca azila koji dolaze iz Avganistana²³ i aktuelnom izveštaju Generalnog sekretara UN o situaciji u Avganistanu.²⁴

Imajući u vidu da Kancelarija za azil ima jasnu zakonsku obavezu da prilikom procene osnovanosti zahteva za azil konsultuje aktuelne izveštaje o situaciji u državi porekla,²⁵ treba objasniti zbog čega smo naročito istakli ovaj aspekt odluke. Naime, u praksi se neretko dešava da Kancelarija za azil u jednoj odluci, na osnovu objektivnih međunarodnih izvora, utvrdi da su svi delovi Avganistana nebezbedni, a potom u drugoj odluci navede da je za tražioca azila bezbedno da se tamo vrati. Pri tome se u potonjoj odluci izostave svi relevantni međunarodni izveštaji o lošoj situaciji u toj državi, a na osnovu kojih je doneta odluka u prvom slučaju. Pravilna i zakonita odluka Kancelarije za azil morala bi da se temelji na istovetnim izvorima informacija o državi porekla, te njihovoj objektivnoj proceni u odnosu na lične okolnosti tražioca azila. Samo na taj način može da se obezbedi adekvatna zaštita od kršenja principa *non-refoulement*. O tom problemu biće više reči kasnije, kroz uporednu analizu odluka po zahtevima za azil dva nepraćena deteta iz Avganistana.

Odluka u slučaju X. je donesena na osnovu temeljne analize svih dokaza koje je X. priložio u toku postupka azila, uključujući dokaze o teškim posledicama progona po

²³ UNHCR *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan*, UNHCR, UN. Doc. HCR/EG/AFG/18/02 (Ženeva, 2018), dostupno na: <https://bit.ly/2xIRQqD>.

²⁴ *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security, Report of the Secretary General*, Un. Doc. A/73/777-S/2019/193 (Njujork, februar 2019), dostupno na: <https://bit.ly/2KGo88R>.

²⁵ Čl. 32 ZAPZ.

njegovo psihičko zdravlje. Iako predstavlja primer dobre prakse Kancelarije za azil, ova odluka, međutim, pokazuje jednu, po našem mišljenju, bitnu karakteristiku postupka azila u RS. Naime, iz dosadašnje prakse Kancelarije za azil moguće je izvući zaključak da taj organ ceni izveštaje o psihičkom stanju tražilaca azila samo kada donosi odluke kojima se zahtevi za azil usvajaju.²⁶ S druge strane, Kancelarija za azil neretko odbija zahteve za azil ranjivih tražilaca azila ne tumačeći njihovo psihičko stanje u kontekstu progona. Imajući u vidu da je progon neraskidivo povezan sa psihosocijalnim stanjem tražioca azila, ekspertske izveštaji psihijatra ili psihologa mogu da potkrepe osnovanost zahteva za azil i da pruže odgovore za nemogućnost tražioca azila da se seti svih okolnosti vezanih za progon.²⁷

Konačno, ceo postupak po zahtevu za azil koji je podneo X. sproveden je u kraćem roku u odnosu na prosečno vreme koje je Kancelariji za azil bilo potrebno da donese prvostepenu odluku u postupku azila.²⁸ Naime, u ovom slučaju, ceo postupak je sproveden u šest i po meseci, što je znatno kraće u odnosu na oko devet meseci, koliko u proseku prođe od dana kada tražilac azila podnese zahtev za azil do prijema prvostepene odluke. Treba podsetiti da je zakonski rok za donošenje prvostepene odluke u postupku azila svega tri meseca, a da se samo u izuzetnim slučajevima i uz blagovremeno obaveštavanje tražioca azila taj rok može produžiti.²⁹

Načelo obezbeđenja posebnih procesnih garancija moralo bi da se tumači na način da se predmeti ranjivih kategorija tražilaca azila, u koje spadaju i žrtve teškog

²⁶ Više o značaju multidisciplinarnog pristupa prilikom donošenja odluka u postupku azila i praksi nadležnih organa u postupku azila u prethodnom periodu vidi: Lena Petrović (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 52–55.

²⁷ Primera radi, ekspertske izveštaj koji potvrđuje da je tražilac azila pretrpeo traumu, zbog čega ima poteškoće da se jasno priseti određenih događaja, može da pomogne službeniku Kancelarije za azil da odluči koju težinu će davati nedostatku detalja ili koherentnosti iskaza. Dodatno, čini se da načelo obezbeđenja posebnih procesnih i prihvatnih garancija iz čl. 17 ZAPZ u postupku azila upravo nalaže Kancelariji za azil da konsultuje eksperte koji bi mogli da utvrde da se radi o, na primer, osobi koja je bila izložena teškim oblicima psihičkog nasilja. ZOUP takođe predviđa izvođenje veštačenja kada je za utvrđivanje ili ocenu neke činjenice potrebno stručno znanje kojim ovlašćeno službeno lice ne raspolaže (čl. 128).

²⁸ U predmetima u kojima su pravnici BCLJP-a bili punomoćnici u postupku azila u 2019. godini, od podnošenja zahteva za azil do prijema prvostepene odluke u proseku bi protekla 294 dana. Više o ovom aspektu postupka azila u: Lena Petrović (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 51–52 i 103–105.

²⁹ Čl. 39 ZAPZ.

fizičkog i psihičkog zlostavljanja, prioritarno rešavaju.³⁰ Jedna studija je pokazala da dugotrajni postupci azila kod nekih tražilaca azila utiču na pogoršanje mentalnog zdravlja u većoj meri nego životne okolnosti u državi porekla.³¹ Relativno kraće trajanje postupka azila u odnosu na tražioce azila u njegovom okruženju kod X. je u velikoj meri doprinelo poboljšanju njegovog opšteg psihičkog stanja.

3.1.2. Osoba drugačije seksualne orijentacije iz Irana

Kancelarija za azil je u januaru donela rešenje³² kojim je usvojila zahtev za azil državljaninu Irana Y. i dodelila mu utočište.³³ Iran je napustio zbog straha od progona i smrtne kazne kojom se kažnjavaju pripadnici LGBTI populacije u toj državi.³⁴

Odluka Kancelarije za azil u ovom slučaju predstavlja primer dobre prakse, a to je ujedno i prva pozitivna odluka ovog organa u 2020. godini po podnetim zahtevima za azil u RS. I pored nesporno dobrih strana rešenja Kancelarije za azil, BCLJP želi da skrene pažnju na negativne aspekte ovog slučaja.

Kada je u pitanju sadržina same odluke, Kancelarija za azil je ocenila da razlozi koje je Y. izneo u toku postupka, a na kojima temelji zahtev za azil, sadrže navode koji ukazuju na lično proganjanje i da su, kao takvi, opravdani za dodeljivanje utočišta u RS. Kancelarija za azil je takođe ocenila da je izjava podnosioca „dosledna i prihvatljiva, te da je tražilac azila uložio iskren napor da prikaže kroz šta je prošao priznajući pred svojim roditeljima, ujakom i ostalom rodbinom svoju homoseksualnost“. U prilog pozitivnoj odluci, prvostepeni organ je izdvojio i činjenicu da je Y. odmah po dolasku u RS izrazio nameru da traži azil.

Y. je, preko punomoćnika BCLJP-a, dostavio niz dokaza i informacija o položaju LGBTI populacije u Iranu, kojima je potkrepio svoje navode iznete u toku postupka. Prilikom donošenja odluke, Kancelarija za azil se posebno osvrnula na Smernice

³⁰ ZAPZ eksplicitno predviđa samo prioritarno postupanje po zahtevima za azil dece bez pratnje (čl. 12, st. 9), ali se u praksi Kancelarije za azil to retko poštuje. Više o ovom aspektu postupka azila vidi u: Lena Petrović (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2019), str. 104-105.

³¹ Cornelis Laban et al., *Postmigration Living Problems and Common Psychiatric Disorders in Iraqi Asylum Seekers in the Netherlands*, *The Journal of Nervous and Mental Disease* (2006) 193(12): 825-32.

³² Rešenje Kancelarije za azil broj 26-2467/17 od 15. januara 2020. godine.

³³ Čl. 24 ZAPZ.

³⁴ *Freedom in the World 2018 – Iran*, Freedom House, (19. januar 2018), dostupno na: <https://bit.ly/2x6a4IL>.

UNHCR-a o međunarodnoj zaštiti kod zahteva zasnovanim na seksualnoj orijentaciji i/ili rodnom identitetu,³⁵ kao i na štetne prakse u pogledu tretmana pripadnika LGBTI populacije u Iranu.³⁶

U ovom slučaju je posebno značajan i osvrt Kancelarije za azil na psihološku procenu Y., na koju su njegovi punomoćnici u više navrata ukazivali tokom postupka. Međutim, psihičko stanje Y.,³⁷ čija je narušenost prvenstveno posledica dugogodišnjeg doživljaja ugroženosti s kojom se suočavao u Iranu, dodatno je pogoršano u RS usled osećaja neizvesnosti o ishodu postupka azila.

Naime, od dana kada je Y. podneo zahtev za azil do donošenja prvostepene odluke proteklo je više od 700 dana,³⁸ pri čemu ga Kancelarija za azil nije obavestila o razlozima odlaganja donošenja odluke niti o roku u kom je može očekivati.³⁹ Prolongiranje postupka, posebno u slučajevima koji su posebno osetljivi, kakav je bio slučaj Y., može dodatno da ugrozi psihičko stanje podnosioca zahteva. Zbog toga je važno da postupajući organ prilikom donošenja odluka vodi računa o tome da daje prioritet osobama različite seksualne orijentacije i drugim ranjivim kategorijama tražilaca azila.⁴⁰

³⁵ *Guidelines on International Protection No. 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/12/01, UNHCR (23. oktobar 2012).

³⁶ U obrazloženju rešenja, Kancelarija za azil se osvrnula na slučajeve u kojima su pripadnici homoseksualne orijentacije ili učesnici istopolnog odnosa podvrgavani bičevanju ili smrtnoj kazni, koji su opisani u izveštajima međunarodnih organizacija *Human Rights Watch* i *Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation*.

³⁷ Procenu psihičkog stanja Y. dali su akreditovani psiholozi nevladine organizacije „Mreža psihosocijalnih inovacija“ (*Psychosocial Innovation Network*).

³⁸ Državljanin Irana Y. je podneo zahtev za azil 26. januara 2018. godine, o kom je Kancelarija za azil donela rešenje 15. januara 2020, dakle, u roku od skoro pune dve godine. Prethodno su se pravnici BCLJP-a obratili postupajućem organu 3. oktobra 2019. godine s urgencijom za donošenje odluke, kao i žalbom u skladu s čl. 173 ZOUP od 22. januara 2020, od koje su naknadno odustali jer su istog datuma primili rešenje o usvajanju zahteva za azil.

³⁹ Čl. 39 ZAPZ.

⁴⁰ Npr. žene žrtve porodičnog nasilja, žrtve seksualnog nasilja i dr., shodno načelu zabrane diskriminacije proklamovanim čl. 7 ZAPZ.

3.1.3. Državljanke Burundija

Početak februara BCLJP je primio odluku kojom je Kancelarija za azil dodelila utočište dvema državljankama Burundija.⁴¹ U pitanju su X. Y. i njena ćerka Y. Y., koje su napustile državu porekla iz straha od progona koji im je pretio od strane predstavnika vlasti. Nakon sprovedenog postupka, prvostepeni organ je utvrdio da tražiteljke azila opravdano strahuju od progona, imajući u vidu da je X. Y. označena kao protivnica vlasti.

Od uspostavljanja sistema azila u Srbiji, ovo je drugi predmet, posle 2017. godine,⁴² u kojem je Kancelarija za azil dodelila međunarodnu zaštitu državljanima Burundija. Politička kriza u ovoj državi traje od aprila 2015. godine, nakon što je vladajuća stranka CNDD-FDD (fran. *Conseil National Pour la Défense de la Démocratie – Forces pour la Défense de la Démocratie*) objavila da će se predsednik Pjer Nkurunziza kandidovati za treći mandat na izborima koji su bili zakazani za 26. jun 2015. godine. To je izazvalo proteste građana i političara koji su isticali da bi treći mandat predstavljao kršenje ustava države, kojim je propisano da nijedan predsednik ne može biti biran više od dva puta. Zatim je, 13. maja 2015, usledio pokušaj puča, dok je predsednik Nkurunziza bio u Tanzaniji. Međutim, državni udar je propao već narednog dana i vladine snage su uspostavile kontrolu. U narednim mesecima je usledila represivna reakcija bezbednosnih snaga, koja je bila praćena grubim kršenjem osnovnih ljudskih prava onih koji su optuženi za učešće u demonstracijama ili pokušaju puča.

Tom prilikom, X. Y. je arbitrarno lišena slobode zbog optužbe da su joj deca učestvovala u demonstracijama, kao i da ona i njen suprug kriju oružje i pomažu demonstrantima. Nekoliko dana nakon što je oslobođena, privedeni su njen suprug i najstariji sin. Nedugo zatim se dogodio još jedan nasilni upad policije u njihovu kuću, uz primenu torture prema prisutnim ukućanima.

Za potrebe procene stanja bezbednosti u Burundiju, Kancelarija za azil je konsultovala kredibilne izvore.⁴³ Prvostepeni organ je uzeo u obzir Smernice UNHCR-a

⁴¹ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-2328/19 od 24. februara 2020. godine.

⁴² Vidi više u: Sonja Tošković (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2017*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2018), str. 44, dostupno na: <https://bit.ly/2x6gIsd>.

⁴³ *Burundi: Treatment of Tutsis, in particular, young Tutsis, by the authorities; their treatment at the ports of entry (April 2015 - November 2015)*, Immigration and Refugee Board of Canada (30. novembar 2015), dostupno na: <https://bit.ly/3eOCIOQ>; *Report of the Secretary-General on the United Nations Electoral Observation Mission in Burundi*, United Nations Security Council, UN. Doc. S/2015/98516, (decembar 2015), dostupno

koje upućuju na to da podnositelj zahteva ne mora imati lična iskustva vezana za progon. Naime, ono što se dogodilo članovima porodice Y. Y. (u ovom slučaju, majci X. Y.), prijateljima i poznanicima može biti dovoljan znak da je njen strah opravdan da će, pre ili kasnije, biti izložena progonu.⁴⁴

Prilikom odlučivanja o podnetom zahtevu, organi nadležni za sprovođenje postupka azila treba da uzmu u obzir i odgovarajuće relevantne izveštaje, na način na koji je to učinila Kancelarija za azil u ovom predmetu. Činjenično stanje može pravilno da se utvrdi isključivo ukoliko se objektivno i temeljno cene takvi dokumenti, kao i drugi dokazi. Takvo postupanje doprinosi zakonitom odlučivanju.

3.2. Izazovi u odlučivanju Kancelarije za azil

3.2.1. Treća odluka u predmetu žrtava rodno zasnovanog nasilja iz Irana

U prethodnim izveštajima BCLJP-a data je analiza slučaja samohrane majke X. i njene maloletne ćerke Y. iz Irana. One su zasnovale svoj zahtev za azil na zlostavljanju od strane nedržavnog aktera i na kršenju ljudskih prava žena i devojčica u Iranu.⁴⁵

Kancelarija za azil je tri puta odlučivala o njihovim zahtevima za azil. Dva puta je odbacila zahteve primenom koncepta sigurne treće države (Turske).⁴⁶ Treći put im je zahteve za azil meritorno odbila rešenjem od 27. decembra 2019. godine.⁴⁷ Prve dve odluke Kancelarije za azil⁴⁸ i odluka Komisije za azil⁴⁹ po žalbi na drugu prvo-stepenu

na: <https://bit.ly/2yKk1WA>; *Report of the Commission of Inquiry on Burundi*, UN Human Rights Council, UN. Doc. A/HRC/36/54, (6. avgust 2017), dostupno na: <https://bit.ly/2x9NkBm>.

⁴⁴ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-2328/19 od 24. februara 2020. godine, str. 10.

⁴⁵ Više o slučaju možete videti u: *Pravo na azil u Republici Srbiji, Izveštaj za period januar-jun 2019*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2019), str. 26–33, dostupno na: <https://bit.ly/3bDzSV9>; *Pravo na azil u Republici Srbiji, Izveštaj za period jul-septembar 2019*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2019), str. 30–31, dostupno na: <https://bit.ly/2xLs1GF>; kao i u: Lena Petrović (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 45.

⁴⁶ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-148/18 od 21. maja 2018. godine i rešenje Kancelarije za azil br. 26-148/18 od 1. aprila 2019. godine.

⁴⁷ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-148/18 od 27. decembra 2019. godine.

⁴⁸ Videti u: *Pravo na azil u Republici Srbiji, Izveštaj za period januar-jun 2019*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2019), str. 26–33, dostupno na: <https://bit.ly/2yDyL9F>.

⁴⁹ Videti u: *Pravo na azil u Republici Srbiji, Izveštaj za period jul-septembar 2019*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2019), str. 30–31, dostupno na: <https://bit.ly/2Kw91yv>.

odluku već su analizirane u prethodnim izveštajima. Sada ćemo predstaviti najznačajnije detalje treće po redu prvostepene odluke, kojom je Kancelarija za azil prvi put meritorno razmotrila zahteve za azil X. i Y.

Iz obrazloženja pomenute odluke vidi se da je Kancelarija za azil i ovaj put propustila da ceni sve dokaze koje su X. i Y. priložile u toku postupka azila. Ovaj propust se, između ostalog, ogleda u ignorisanju stručnih izveštaja o narušenom psihičkom zdravlju X. i Y., kojima je dijagnostifikovan posttraumatski stresni poremećaj. Imajući u vidu da su X. i Y. preživele teško fizičko i psihičko nasilje u državi porekla, njihovo psihičko stanje je veoma usko povezano s osnovanošću straha od progona. ZAPZ je prepoznao da različiti oblici rodno zasnovanog nasilja proizvode kod žrtava težak bol i patnju, u fizičkom i u psihičkom smislu, i zbog toga se smatraju progonom bez obzira da li su počinioci državni ili nedržavni subjekti.⁵⁰ Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) je u više navrata isticao da procena opasnosti od zlostavljanja mora da sadrži sve okolnosti slučaja, uključujući trajanje zlostavljanja i njegove fizičke i psihičke efekte na žrtvu i, u nekim slučajevima, pol, uzrast i zdravstveno stanje žrtve.⁵¹ Ranjivost maloletne Y. nije posebno razmatrana kroz prizmu prava deteta i prakse ESLJP.⁵²

Zatim, Kancelarija za azil nije u dovoljnoj meri pridala pažnju navodima X. o neefikasnosti sistema zaštite žena žrtava rodno zasnovanog zlostavljanja u Iranu. To se ogleda u selektivnom citiranju delova pojedinih izveštaja koji idu u prilog zaključku koji je izvela Kancelarija za azil, uz izostavljanje bitnih delova u kojima se daje suštinska ocena o (ne)efikasnosti iranskog sistema da zaštiti žene i decu žrtve rodno zasnovanog nasilja. Štaviše, u obrazloženju rešenja Kancelarije za azil navedene su tvrdnje koje ne potiču iz dokumenta koji je naznačen kao izvor, a koji sadrži suprotne informacije u odnosu na one na kojima se zasniva odluka. S druge strane, Kancelarija za azil nije uzela u obzir relevantne međunarodne izveštaje ugovornih tela UN, specijalnih izvestilaca UN, britanskog *Home Office*-a, organizacija *Amnesty International* i *Human Rights Watch*, te druge izveštaje koje su X. i Y. dostavile preko punomoćnika.

Navedenim postupanjem Kancelarije za azil došlo je do višestrukih povreda pravila postupka predviđenih domaćim propisima. Zbog toga su X. i Y. pred

⁵⁰ Čl. 28, st. 2, tač. 1 ZAPZ.

⁵¹ Videti, između ostalih: *Kudła protiv Poljske*, ESLJP, predstavka br. 30210/96 [GC] (2000), st. 91, *M. S. S. protiv Belgije i Grčke*, ESLJP, predstavka br. 30696/09 [GC] (2011), st. 219, *Tarakhel protiv Švajcarske*, ESLJP, predstavka br. 29217/12 [GC] (2014), st. 94.

⁵² *Tarakhel protiv Švajcarske*, ESLJP, predstavka br. 29217/12 (2014).

Komisijom za azil pokrenule postupak po žalbi. Bitno je napomenuti da postupak azila X. i Y. traje već više od dve godine, što se ne može smatrati racionalnim niti ekonomičnim. Iz ugla žrtve, svakako se ne može smatrati da prolongirano stanje neizvesnosti doprinosi rehabilitaciji i ozdravljenju.

3.2.2. Neujednačena praksa u predmetima nepraćene dece iz Avganistana

U februaru 2020. godine Kancelarija za azil je donela dve odluke po zahtevima za azil nepraćene dece iz Avganistana. Odluke ćemo uporedno analizirati radi ilustracije nedoslednosti u praksi i odstupanja od odluka u sličnim ili istim predmetima.⁵³ Neujednačenost prakse Kancelarije za azil je vrlo problematična još od uspostavljanja sistema azila, a čini se da je u poslednje dve godine još izraženija nego ranije.

U jednom od slučajeva, koji ćemo predstaviti na ovom mestu, Kancelarija za azil je donela odluku da usvoji zahtev za azil i dodeli Z. supsidijarnu zaštitu u RS.⁵⁴ On je, kao sedmogodišnje dete, bez pratnje roditelja prebegao iz Avganistana u Iran zbog stanja opšte nebezbednosti. U Iranu je živio u nehumanim uslovima sve do polaska na put ka RS, sedam godina kasnije.

U odluci kojom se Z. dodeljuje supsidijarna zaštita u RS, Kancelarija za azil navodi, između ostalog, da je „situacija u Avganistanu već godinama nepromenjena kao i da se u nekim segmentima pogoršava“. Pozivajući se na stav UNHCR-a iz 2018. godine, prvostepeni organ takođe navodi da se nijedan deo Avganistana ne može smatrati bezbednim. Na osnovu niza relevantnih međunarodnih izveštaja, Kancelarija za azil je zaključila da za Z. u Avganistanu postoji bezbednosni rizik „usled unutrašnjih oružanih sukoba i stanja potpunog odsustva vladavine prava, koji postoje u toj zemlji“.

S druge strane, u samo dva dana razlike, Kancelarija za azil je donela odluku u kojoj je stanje u Avganistanu ocenjeno na potpuno drugačiji način.⁵⁵ Naime, odlučujući po zahtevu za azil K., takođe nepraćenog deteta iz Avganistana, Kancelarija za azil izvodi potpuno drugačiji zaključak po pitanju bezbednosti u toj državi. U ovoj odluci, kojom se K. odbija zahtev za azil, nema ni reči o izveštajima koji su iscrpno navedeni u

⁵³ Čl. 5, st. 3 ZOUP obavezuje Kancelariju za azil i Komisiju za azil da, prilikom donošenja odluka po zahtevima za azil, vodi računa o ranijim odlukama u istim ili sličnim slučajevima. Dodatno, u slučaju odstupanja od ranije prakse, čl. 141, st. 4 ZOUP zahteva da obrazloženje odluke sadrži i razloge zbog kojih je organ odstupio od rešenja koje je ranije donosio u istim ili sličnim upravnim stvarima.

⁵⁴ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1437/18 od 13. februara 2020. godine.

⁵⁵ Rešenje br. 26-378/19 od 11. februara 2020. godine.

odluci kojom se Z. dodeljuje supsidijarna zaštita. Umesto toga, prvostepeni organ navodi da se, prema podacima UNHCR-a, od 2002. godine u Avganistanu sprovodi najveći program dobrovoljnog povratka izbeglica u Kabul, Herat i Mazar Šarif. Ti gradovi su navodno bezbedni i brzo se razvijaju.

Nasuprot stavu izraženom u odluci po zahtevu za azil Z. da se nijedan deo Avganistana ne može smatrati bezbednim, bez obzira pod čijom kontrolom se nalazi, u predmetu deteta K. Kancelarija za azil navodi da je Kabul bezbedan zato što se nalazi pod efektivnom kontrolom zvanične vlasti Avganistana. Ocena opšte situacije u državi porekla – u odnosu na koju se procenjuju individualne okolnosti tražioca azila – ne sme da se razlikuje od slučaja do slučaja ukoliko iz aktuelnih izveštaja proizlazi da je stanje u toj državi nepromenjeno. Ne postoji razumno objašnjenje za dva suprotna stava Kancelarije za azil o opštoj bezbednosnoj situaciji u Avganistanu u razmaku od samo dva dana. U odluci po zahtevu za azil Z. vidi se da su Kancelariji za azil bile poznate opšte okolnosti u Avganistanu,⁵⁶ koje je sama Kancelarija za azil označila kao vrlo loše. Takva ocena je data i u nekoliko drugih odluka iz 2019. godine.⁵⁷

Iz ovakve prakse prvostepenog organa može da se stekne utisak da se zahtevi za azil proizvoljno razmatraju. Pri tome, rizik od zlostavljanja u slučaju povratka u državu porekla ne cení se s posebnom oprežnošću u odnosu na okolnosti koje su organima RS bile poznate, odnosno morale biti poznate u trenutku donošenja odluke. Iako se svaki zahtev za azil procenjuje u odnosu na individualne okolnosti tražioca azila, odluka bi morala da se zasniva na temeljnom, istinitom i pravilnom utvrđivanju svih činjenica i okolnosti od značaja za njeno donošenje.⁵⁸ Jedino na taj način može da se obezbedi zaštita od kršenja načela *non-refoulement*.

⁵⁶ *J. K. i drugi protiv Švedske*, ESLJP, predstavka br. 59166/12 (2016), st. 83 i *F. G. protiv Švedske*, ESLJP, predstavka br. 43611/11 (2016) st. 115.

⁵⁷ Videti: rešenje Kancelarije za azil br. 26-1403/19 od 11. decembra 2019. godine, koje je analizirano u ovom izveštaju. Videti još: rešenje Kancelarije za azil br. 26-2643/17 od 30. januara 2019. godine; rešenje Kancelarije za azil br. 26-787/19 od 29. maja 2019. godine; rešenje Kancelarije za azil br. 26-784/18 od 20. novembra 2019. godine.

⁵⁸ Čl. 10, st. 1 ZOUP.

3.2.3. Konvertit iz Irana

Kancelarija za azil je u decembru 2019. godine donela rešenje kojim se odbija zahtev za azil⁵⁹ četvoročlanoj porodici iz Irana. Članovi porodice A. su podneli zahtev jer su promenili svoju veru iz islama u hrišćanstvo i zbog toga bili u opasnosti. Kancelarija za azil je ipak zaključila da oni ne ispunjavaju uslove za dodelu utočišta ili suspsidijarne zaštite.

Bračni par A. je počeo da izučava hrišćansku religiju i prihvatio je njena verovanja. U dva navrata, policija im je dolazila u kuću tražeći njihovog rođaka koji je organizovao hrišćanska učenja. Pretresali su im stvari i uputili pretnje da nije dozvoljeno ispovedanje hrišćanstva. Nekoliko dana nakon drugog dolaska policije, tražioca azila A. A. je napao nepoznat čovek ispred kuće i oteo mu mobilni telefon. Prijavio je krađu policiji i oni su ga zvali da dođe na razgovor. U policijskoj stanici su ga ponovo ispitivali o rođaku i uputili mu nove pretnje. Nakon toga porodica A. odlučuje da napusti Iran.

Kancelarija za azil je u obrazloženju navedenog rešenja istakla kako preobraćanje u hrišćanstvo porodicu A. nije izložilo stvarnom riziku od zlostavljanja. Takav rizik, prema oceni prvostepenog organa, može postojati ako oni kao konvertiti javno propagiraju hrišćanstvo ili privlače pažnju.⁶⁰ Međutim, Kancelarija za azil nije uzela u obzir činjenicu da su podnosioci zahteva izjavili kako se nisu javno izjašnjavali kao pripadnici hrišćanstva, jer je u Iranu bilo kakva promena vere opasna i kažnjiva po zakonu. O tome svedoče mnogobrojni izveštaji međunarodnih organizacija, koji su i dostavljeni Kancelariji za azil kao dokazi.⁶¹ Zaključak Kancelarije za azil da podnosioci zahteva nisu bili u riziku od progona jer nisu nameravali da praktikuju svoju veru na takav način da bi sebe mogli izložiti opasnosti jeste u suprotnosti sa smislom i sadržajem prava na slobodu veroispovesti.⁶²

Dodatno, prvostepeni organ je zanemario sur place aspekt zahteva za azil porodice A. S obzirom da se „potpuna konverzija“ podnosilaca zahteva desila u RS, gde su imali krštenje, Kancelarija za azil je iznela stav da nije bilo nikakvog konkretnog

⁵⁹ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-2404/18 od 12. decembra 2019. godine.

⁶⁰ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-2404/18 od 12. decembra 2019. godine, str. 10.

⁶¹ Izveštaji kao što su: *Country Policy and Information Note Iran: Christians and Christian converts*, UK Home Office (mart 2018); *Apostasy in the Islamic Republic of Iran*, Iran Human Rights Documentation Center (septembar 2014).

⁶² *F. G. protiv Švedske*, ESLJP, predstavka br. 43611/11 (2016).

rizika da su iranske vlasti bile upoznate s njihovom konverzijom. Prvostepeni organ je zaključio da su tražioci azila napustili Iran zbog pretpostavke da će tamo situacija biti sve lošija. Međutim, u nekim svojim prethodnim odlukama, Kancelarija za azil je navela da, prema ZAPZ, strah od progona ili stvarni rizik od trpljenja ozbiljne nepravde može da se zasniva na događajima koji su se desili nakon što je tražilac napustio zemlju porekla.⁶³ Takođe, može da se bazira na aktivnostima tražioca nakon napuštanja države porekla, naročito kada se utvrdi da je tražilac nastavio da izražava svoja uverenja.⁶⁴ Prvostepeni organ je u ovom rešenju odstupio od još nekoliko svojih rešenja,⁶⁵ kojima je dodeljeno utočište u slučajevima gde je postojalo vrlo slično činjenično stanje.

Kancelarija za azil je prilikom donošenja rešenja u slučaju porodice A., po mišljenju pravnika BCLJP-a, napravila dva propusta. Jedan je taj što nije pravilno utvrdila činjenično stanje i nije cenila sve dokaze kao celinu. Drugo, nije vodila računa o svojoj prethodnoj praksi. Naime, Zakon o opštem upravnom postupku (ZOUP) propisuje da su organi dužni da vode računa i o ranijim odlukama donetim u istim ili sličnim upravnim stvarima.⁶⁶ Pored toga, obrazloženje rešenja mora da sadrži razloge zbog kojih je organ odstupio od rešenja koje je ranije donosio u istim ili sličnim upravnim stvarima.⁶⁷ Ne vodeći računa o svojoj prethodnoj praksi, Kancelarija za azil je povredila pravila postupka. Pravnici BCLJP-a su uložili žalbu na ovo rešenje prvostepenog organa.

3.3. Zaključak i preporuke

U ovom izveštajnom periodu, Kancelarija za azil je usvojila zahteve za azil ranjivim grupama tražilaca azila, što predstavlja pozitivne primere u praksi postupanja ovog organa. Međutim, prema viđenju pravnog tima BCLJP-a, kvalitet rada Kancelarije za azil nije se u značajnoj meri poboljšao u poređenju s prethodnim periodom.

⁶³ Čl. 27 ZAPZ.

⁶⁴ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1395/18 od 5. februara 2019. godine.

⁶⁵ Rešenja Kancelarije za azil br. 26-1083/17 od 30. januara 2018. godine i br. 26-1081/17 od 4. jula 2018. godine.

⁶⁶ Čl. 5, st. 3 ZOUP.

⁶⁷ Čl. 141, st. 4 ZOUP.

Naime, neki od ranije uočenih problema u radu Kancelarije za azil još uvek postoje. To je pre svega dužina trajanja postupaka,⁶⁸ kao i neujednačena praksa u donošenju odluka o zahtevima sa sličnim ili istim činjeničnim stanjem.⁶⁹

Neophodno je da Kancelarija za azil blagovremeno sprovodi postupak azila. Prvostepeni organ bi trebalo da kontinuirano ispituje stanje ljudskih prava u državama porekla tražilaca azila, s posebnim osvrtom na ranjive grupe. Na taj način može da se obezbedi pravilno i zakonito odlučivanje o zahtevima za azil. Potencijal za unapređenje postoji, što pokazuju i pozitivne odluke koje je Kancelarija za azil donela u ovom izveštajnom periodu.

⁶⁸ Vidi više u Lena Petrović (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 51.

⁶⁹ *Ibid.*, str. 56.

4. Smeštaj

Praksa Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije (KIRS) jeste da se stranci bez regulisanog boravka, odnosno oni koji nisu tražili azil, smeštaju u prihvatno-tranzitne centre (PTC), a da se, pošto izraze nameru da traže azil, premeštaju u jedan od pet centara za azil (CA). Tokom prvih tri meseca 2020. godine, KIRS je aktivirao upotrebu PTC koji su tokom 2019. godine bili u stanju mirovanja. Takođe, KIRS je odredio pojedine CA za smeštaj određenih kategorija tražilaca azila. U ovom odeljku ćemo ukratko opisati ove novine u pogledu smeštaja tražilaca azila do uvođenja vanrednog stanja u RS.

4.1. Uslovi smeštaja pre proglašenja vanrednog stanja

Od kraja novembra 2019. godine ponovo je u upotrebi PTC u Preševu, čiji je kapacitet 900 osoba. PTC u Preševu je bio u stanju mirovanja tokom skoro cele 2019. godine.⁷⁰ Smeštanje izbeglica i migranata u taj PTC je nastavljeno i intenzivirano početkom 2020. godine. Prema podacima KIRS-a, u januaru je u PTC u Preševu bilo smešteno 820 osoba.⁷¹ Ostali CA i PTC koji su radili u 2019. godini nastavili su s radom i u 2020. To znači da je na teritoriji RS do proglašenja vanrednog stanja od početka 2020. godine ukupno bilo aktivno pet CA⁷² i 12 PTC.⁷³

U radu pojedinih CA je došlo do izvesnih izmena od januara 2020. godine. Te izmene su značile premeštanje pojedinih tražilaca azila u one CA koje je KIRS odredio za smeštaj određenih grupa – razdvojene i nepraćene dece i porodica.

Tako se u CA u Bogovađi, u koji su ranije najčešće upućivane porodice, prema odluci KIRS-a, sada smeštaju nepraćena i razdvojena deca. Komitet za prava deteta je, u Zaključnim zapažanjima u vezi sa kombinovanim drugim i trećim izveštajem RS,⁷⁴ ukazao na lošu praksu RS da nepraćenu decu mlađu od 16 godina smešta u CA s

⁷⁰ Vidi Lena Petrović (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 68.

⁷¹ Dostupno na: <https://bit.ly/2VD1dBe>.

⁷² Banja Koviljača, Bogovađa, Krnjača, Sjenica i Tutin.

⁷³ Adaševci, Bosilegrad, Bujanovac, Kikinda, Obrenovac, Preševo, Pirot, Principovac, Sombor, Subotica, Šid i Vranje.

⁷⁴ *Zaključna zapažanja u vezi sa kombinovanim drugim i trećim izveštajem Srbije*, Komitet za prava deteta, UN. Doc. CRC/C/SRB/CO/2-3 (7. mart 2017), st. 56 (b) i 57(b).

neadekvatnim uslovima i bez obučenog osoblja koje bi trebalo da se brine o njima. Komitet za prava deteta je uputio RS preporuku da toj deci obezbedi smeštaj u hraniteljskim porodicama ili objektima koji su adekvatni za uzrast, pol i potrebe svakog pojedinačnog deteta.⁷⁵ Takođe, u Izveštaju Specijalnog predstavnika generalnog sekretara Saveta Evrope za migracije i izbeglice⁷⁶ od 13. oktobra 2018. godine, vlastima RS su date i preporuke koje se odnose na nepraćenu i razdvojenu decu. RS je preporučeno da ojača sistem zaštite za nepraćenu decu, posebno kroz razvijanje održivog sistema starateljstva. Zato se odluka KIRS-a da se CA u Bogovađi odredi za ustanovu u kojoj će se smeštati nepraćena i razdvojena deca ne može smatrati dobrim rešenjem. BCLJP smatra da CA u Bogovađi nije posebno prilagođen uzrastu i potrebama svakog deteta. Umesto širenja institucionalnog smeštaja, bilo bi bolje da se ojača sistem smeštaja nepraćene i razdvojene dece u hraniteljske porodice.

S druge strane, porodice i punoletni tražioci azila koji su do tada bili smešteni u CA u Bogovađi, premešteni su u CA u Banji Koviljači. Na privatne adrese su odlazili oni tražioci azila koji su za to dobili odobrenje od Kancelarije za azil.⁷⁷

Tražioci azila koji su premešteni u CA u Banji Koviljači, a s kojima su razgovarali pravници BCLJP-a, uglavnom su nezadovoljni ovakvim postupkom KIRS-a. Oni su naveli da nisu konsultovani u pogledu premeštanja, te da im premeštanje nije bilo blagovremeno najavljeno. Mnogi od njih su duže vreme boravili u CA u Bogovađi, gde su njihova deca išla u školu, a neki od tražilaca azila su i radili u toj lokalnoj sredini.⁷⁸ Premeštanje u drugi CA su doživeli kao remećenje njihove integracije u društvo.

I CA u Bogovađi i CA u Banji Koviljači su udaljeni od Beograda, gde se nalazi sedište Kancelarije za azil i druge institucije koje su važne za ostvarivanje prava tražilaca azila.⁷⁹ Udaljenost CA od Beograda otežava rad nadležnim organima, a

⁷⁵ Vidi Ana Trkulja (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2018*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd 2019), str. 60, 61 (u daljem tekstu: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2018*), dostupno na: <https://bit.ly/2VUtlPm>.

⁷⁶ *Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees to Serbia and two transit zones in Hungary*, Council of Europe, (12-16 June 2017), SG/Inf(2017)33, dostupno na: <https://bit.ly/2S8SIMh>.

⁷⁷ Shodno čl. 50, st. 8 ZAPZ, ako tražilac poseduje sopstvena novčana sredstva, može o svom trošku boraviti van smeštajnih kapaciteta Komesarijata isključivo uz prethodno odobrenje Kancelarije za azil, koje se izdaje pošto je podnet zahtev. Izuzetno, može se izdati i ranije ako to zahtevaju razlozi sigurnosti stranca koji je registrovan da je izrazio nameru da traži azil.

⁷⁸ Informacije prikupljene u razgovoru s tražiocima azila u periodu januar–mart 2020. godine. Nalazi se u arhivi BCLJP-a.

⁷⁹ Bogovađa je udaljena 70 km, a Banja Koviljača 151 km od Beograda.

posebno službenicima Kancelarije za azil. Ta činjenica je važna ako se uzme u obzir da su mnogi tražioci azila koji su bili smešteni u CA u Bogovađi tamo boravili više meseci i da je reč o osobama koje žele da ostanu u Srbiji i da se integrišu u srpsko društvo. Sada, pošto su premešteni u CA u Banji Koviljači, možemo da očekujemo da će njihov postupak azila duže trajati.

4.2. Zaključak i preporuke

Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i nadležni centri za socijalni rad treba posebno da razmotre slučaj svakog nepraćenog i razdvojenog deteta. Potrebno je da obezbede boravak dece prvenstveno u vaninstitucionalnom smeštaju, odnosno u hraniteljskim porodicama. Tražioci azila i migranti su u periodu pre vanrednog stanja, u nekoliko navrata i bez najave, bili premeštani iz jednog u drugi CA. To je imalo za posledicu remećenje integracije u društvo. Iz tih razloga, BCLJP preporučuje KIRS-u da, ukoliko odluči da preseli tražioce azila, prethodno razmotri stepen integracije tih osoba u srpsko društvo i lokalnu sredinu. Takođe, tražioci azila bi trebalo blagovremeno da budu obavešteni o takvoj odluci KIRS-a, kako bi mogli da izvrše neophodne pripreme za preseljenje. KIRS bi trebalo da organizuje sastanke s predstavnicima lokalne samouprave i domicilnim stanovništvom. Na tim sastancima treba da se pronade zajedničko rešenje za prihvatanje novopridošlih tražilaca azila u lokalnu zajednicu, gde mora da im se omogući obavljanje osnovnih životnih aktivnosti (odlazak dece u vrtiće, predškolske i školske ustanove, korišćenje zdravstvenih usluga, zapošljavanje i drugo).

5. Vanredno stanje

Svetska zdravstvena organizacija (WHO) proglasila je 11. marta 2020. pandemiju teškog akutnog respiratornog sindroma virusa korona 2 (*SARS-CoV-2*), odnosno koronavirusne bolesti kovid 19 (*COVID-19*).⁸⁰ Na nacionalnom nivou, kovid 19 je proglašen zaraznom bolešću odlukom Vlade RS od 10. marta 2020.⁸¹ Nakon toga, u Službenom glasniku je objavljena odluka o proglašenju vanrednog stanja u RS, koju su 15. marta 2020. zajedno potpisali predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednica Vlade.⁸² Ministar zdravlja je doneo naredbu o proglašenju epidemije virusa korona 19. marta 2020. godine.⁸³ Od 20. marta, odlukom Vlade RS, zatvoreni su svi granični prelazi, osim za teretni saobraćaj.⁸⁴

Vlada RS je donela niz odluka od značaja za postupak azila i status stranaca u RS. Imajući u vidu nepredvidivu dužinu trajanja pandemije virusa, potrebno je da nadležni organi, međunarodne organizacije, ali i civilno društvo pažljivo prate primenu tih odluka u odnosu na tražioce azila i migrante.

5.1. Pristup postupku azila u kontekstu borbe protiv pandemije

Usled pandemije izazvane virusom korona, Vlada RS je 19. marta 2020. godine donela Odluku o zatvaranju svih graničnih prelaza za ulazak u RS.⁸⁵ U skladu s navedenom odlukom, ulazak u RS može privremeno da se omogući ukoliko je to u skladu s nacionalnim interesima i iz humanitarnih razloga, kao i ukoliko postoji odobrenje nadležnog organa državne uprave.⁸⁶ Istog dana, Vlada RS je donela i odluku na osnovu koje se međunarodni putnički avio-saobraćaj s Aerodroma „Nikola Tesla“ obustavlja do daljnjeg.⁸⁷ Zbog usvojenih mera koje RS preduzima za vreme trajanja vanrednog stanja,

⁸⁰ WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19, World Health Organisation (11. mart 2020), dostupno na: <https://bit.ly/3bPzgw5>.

⁸¹ Sl. glasnik RS, br. 23/20.

⁸² Sl. glasnik RS, br. 29/20.

⁸³ Sl. glasnik RS, br. 37/20.

⁸⁴ „Korona virus: Od sutra u Srbiji potpuno zatvorene granice, ukida se međugradski saobraćaj“, BBC, (19. mart 2020), dostupno na: <https://bbc.in/3bE2MV7>.

⁸⁵ Sl. glasnik RS, br. 37/20.

⁸⁶ Čl. 2 Odluke o zatvaranju svih graničnih prelaza za ulazak u RS.

⁸⁷ Više na: <https://bit.ly/2JS4GFI>.

a kojima se ograničava, odnosno obustavlja ulazak stranih državljana u RS, BCLJP očekuje da će manji broj stranaca moći da traži azil u RS.

Međutim, iako države imaju suverenu nadležnost za određivanje ovakvih mera, normama međunarodnog prava je propisano da takve mere ne smeju da onemoguće pristup postupku azila.⁸⁸ UNHCR je precizirao i kako države treba da postupaju prilikom ulaska migranata na njihovu teritoriju za vreme trajanja epidemije.⁸⁹ UNHCR je istakao da države mogu da uspostave mere koje uključuju zdravstvene preglede ili testiranje osoba koje traže međunarodnu zaštitu prilikom ulaska i/ili stavljanja u karantin. Međutim, takve mere ne mogu da imaju za rezultat proterivanje (*refoulement*) ili uskraćivanje efikasne mogućnosti da te osobe traže azil.

Iako je predsednik RS u izjavama za medije pre odluke o zatvaranju granica najavljivao da će svi novopristigli migranti biti smešteni u karantin u PTC u Preševu,⁹⁰ takva odluka nije formalno-pravno usvojena. Takođe, pravnici BCLJP-a nemaju informaciju o tome da li su preduzete posebne karantinske mere u PTC u Preševu, niti da li je svaki migrant koji je ušao u RS zaista i odveden tamo u karantin.

Tumačenjem novodonesenih podzakonskih akata stiče se utisak da karantinske mere za migrante koji dolaze na teritoriju RS u vreme trajanja vanrednog stanja i važenja odluke o zatvaranju granica, u vreme pisanja ovog izveštaja, nisu donete. Zaključkom Vlade RS od 17. marta 2020. godine⁹¹ odlučeno je da će se opšte mere karantina sprovoditi u objektu vojne ustanove Morović kod Šida i na Miratovačkom polju. Dodatno, uputstvom Ministarstva zdravlja, određeni su i objekti za sprovođenje preventivne mere pojačanog zdravstvenog nadzora.⁹² Ipak, nejasno je da li bi se ove mere odnosile i na lica koja na teritoriju RS dolaze iregularnim putem. Sve eventualne mere kojima bi se izbeglicama onemogućio ulazak na teritoriju države, bez valjanog dokaza da predstavljaju opasnost po zdravlje i bez poštovanja načela zabrane proterivanja ili prisilnog vraćanja, bile bi diskriminatorne i u suprotnosti s međunarodnim standardima.

⁸⁸ Ključna pravna stanovišta o pristupu teritoriji lica u potrebi za međunarodnom zaštitom u kontekstu borbe protiv pandemije COVID-2019, UNHCR (mart 2020), st. 1, dostupno na: <https://bit.ly/2KAfybG>.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ „Vučić o posebnim merama za migrante zbog korona virusa: Kad uđu u Srbiju – prvo izolacija“, *Blic* (11. mart 2020), dostupno na: <https://bit.ly/3eP3jpm>.

⁹¹ *Sl. glasnik RS*, br. 33/20.

⁹² *Sl. glasnik RS*, br. 43/20.

Dakle, države mogu da uvode mere poput zdravstvenih pregleda ili testiranja osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom prilikom pristupa njihovoj teritoriji. Te mere, međutim, ne smeju da imaju za posledicu uskraćivanje stvarne mogućnosti osoba da traže azil.

5.2. Ograničenje kretanja u centrima za azil i prihvatnim centrima

Vlada RS je 16. marta 2020. godine donela Odluku o privremenom ograničavanju kretanja tražilaca azila i iregularnih migranata smeštenih u centrima za azil i prihvatnim centrima u Republici Srbiji (Odluka).⁹³ Njom se privremeno ograničava kretanje tražilaca azila i stranaca bez regulisanog boravka. To znači da tražioci azila i migranti moraju 24 časa da borave u CA i PTC.

U Odluci je navedeno da *ratio* ove mere predstavlja zaštita od širenja zaraznih bolesti na teritoriji RS i „sprečavanje nekontrolisanog kretanja lica koja mogu biti nosioci virusa i samovoljno napuštanje centara za azil i prihvatnih centara“. Takođe, Odlukom je predviđen pojačan nadzor i obezbeđenje ovih objekata za smeštaj migranata.⁹⁴ Odlukom su propisani i slučajevi kada se odstupa od privremenog ograničenja kretanja. U izuzetnim situacijama (npr. odlazak kod lekara), kada je to opravdano, KIRS može dozvoliti tražiocima azila i migrantima napuštanje smeštajnog objekta na određeno vreme.⁹⁵ Na taj način, Vlada RS je dala KIRS-u diskreciono pravo da samostalno ceni medicinske potrebe i relevantnost drugih razloga zbog kojih tražioci azila i migranti imaju potrebu da napuštaju CA, odnosno PTC.

Iako je uvedena mera definisana Odlukom kao mera privremenog ograničenja slobode kretanja, nesumnjivo je da se radi o lišenju slobode migranata, imajući u vidu faktičku nemogućnost napuštanja centara u dužem vremenskom periodu. Pojam lišenja slobode u značenju člana 5, st. 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) sadrži kako objektivni element zatvaranja nekog lica u određenom ograničenom prostoru, tako i dodatni, subjektivni element koji podrazumeva da osoba nije na valjan način dala pristanak na zatvaranje o kojem je reč.⁹⁶ Režim života migranata u CA i PTC zadovoljava i objektivni i subjektivni

⁹³ Sl. glasnik RS, br. 32/20.

⁹⁴ Čl. 1 Odluke.

⁹⁵ Čl. 2 Odluke.

⁹⁶ Vodič za primenu člana 5 Konvencije – Pravo na slobodu i bezbednost, Evropski sud za ljudska prava (Strazbur, 2004), str. 5.

element lišenja slobode. Naime, oni bez svog pristanka moraju 24 časa, sedam dana u nedelji, da borave u objektu koji je namenjen za njihov smeštaj.

Takva mera bi morala da bude proporcionalna cilju kom služi i morala bi da bude obrazložena. U Odluci Vlade kojom je uvedena ova mera nije, međutim, obrazloženo iz kog razloga tražiocima azila i migrantima treba da bude potpuno ograničena sloboda kretanja. Drugim ljudima (državljanima Srbije i ostalim strancima) ta sloboda nije ograničena na ovaj način.⁹⁷ Na prvi pogled se čini da je odluka o dvadesetčetvoročasovnom ograničenju slobode kretanja tražilaca azila i migranata diskriminatorna, jer su potpuno nejasni kriterijumi na osnovu kojih baš ta društvena grupa treba da bude tretirana drugačije u odnosu na državljane RS i druge strance.

Podsećamo da, prema članu 1, st. 1 Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije,⁹⁸ pod rasnom diskriminacijom se podrazumeva svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva koji se zasniva na rasi, boji, precima, nacionalnom ili etničkom poreklu koji imaju za cilj ili za rezultat da naruše ili da kompromituju priznavanje, uživanje ili vršenje, pod jednakim uslovima, prava čoveka i osnovnih sloboda. U članu 2, st. 1, tač. c Konvencije propisano je da svaka država članica treba da preduzme efikasne mere radi ponovnog razmatranja nacionalne i lokalne vladine politike i izmene, ukidanja ili poništenja svakog zakona i svakog propisa koji ima za cilj da uvede rasnu diskriminaciju ili da je ustali tamo gde ona postoji. Stoga, Vlada RS, kao donosilac sporne odluke, nije trebalo da ograniči slobodu kretanja tražiocima azila i migrantima na način koji se očigledno razlikuje od načina postupanja prema drugim građanima. S obzirom da predmetna odluka ne sadrži detaljno obrazloženje, stiče se utisak da Vlada RS daje povlašćen položaj određenim ljudima samo na osnovu njihovog nacionalnog ili etničkog porekla. Zatim, u skladu s odredbom Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije,⁹⁹ Vlada RS bi trebalo što pre da poništi spornu odluku.

Pored toga, Komitet za ukidanje rasne diskriminacije u Zaključnim zapažanjima u vezi s izveštajem Srbije,¹⁰⁰ od 3. januara 2018. godine, navodi da je neophodno da se ulože napori kako bi se osiguralo da svi nedržavljeni, uključujući migrante i tražioce

⁹⁷ Mera dvadesetčetvoročasovnog ograničenja slobode kretanja određena je i svim osobama koje su navršile 65. godinu života. Vidi čl. 1 Naredbe o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 34/20, 39/20, 40/20, 46/20, 50/20.

⁹⁸ *Sl. list SFRJ*, br. 31/67.

⁹⁹ Čl. 2, st. 1, tač. C.

¹⁰⁰ *Zaključna zapažanja u vezi sa izveštajem Srbije*, Komitet za ukidanje rasne diskriminacije, CERD/C/SRB/CO/2-5 (3. januar 2018).

azila, uživaju svoja ljudska prava i imaju pristup odgovarajućim humanitarnim uslugama, uključujući hranu, sklonište i zdravstvene usluge.¹⁰¹ To se može postići jedino ako tražioci azila i migranti mogu bez diskriminacije da ostvare i druga ljudska prava, uključujući slobodu kretanja.

UNHCR je 16. marta 2020. godine objavio dokument „Ključna pravna stanovišta o pristupu teritoriji lica u potrebi za međunarodnom zaštitom u kontekstu borbe protiv pandemije Covid-2019“.¹⁰² Prema UNHCR-u, sve mere koje države preduzimaju u vezi sa stranim državljanima i zaštitom javnog zdravlja moraju na prvom mestu da budu u skladu s načelom zabrane diskriminacije, a takođe moraju da budu pravno utemeljene, neophodne i srazmerne potrebi njihovog preduzimanja. U takvim slučajevima je moguća primena mera testiranja i smeštanja u karantin lica kod kojih je utvrđeno da predstavljaju takvu opasnost. Mere ograničenja slobode kretanja mogu da budu uspostavljene, ali moraju da budu neophodne i redovno preispitivane.

Međutim, praksa u RS je drugačija. Tražioci azila i migranti se smeštaju u CA i PTC, gde im je potpuno ograničena sloboda kretanja. To ograničenje slobode kretanja se odnosi na kompletnu izbegličko-migrantsku populaciju, a ne samo na one koji su zaraženi virusom korona. Opasnost po zdravlje ne može da se koristi kao opravdanje za sistematsko ograničenje slobode kretanja tražilaca azila koje je *de facto* lišenje slobode. Pogrešna primena mera može dovesti ne samo do posledica po lica u potrebi za međunarodnom zaštitom, već bi mogla da dovede i do daljeg širenja bolesti.

5.3. Materijalni uslovi prihvata

Krajem februara je procenjeno da se u Srbiji nalazi 6.725 migranata, od čega u CA i PTC 5.530 osoba, a još 1.195 osoba izvan sistema.¹⁰³ Odluka o privremenom ograničenju kretanja tražilaca azila i iregularnih migranata dovela je i do toga da nadležni organi smeste sve migrante u CA i PTC. KIRS je aktivirao prihvatni centar u Divljani, kao i lokacije Miratovačko Polje i Morović. Nakon smeštanja svih migranata koji su boravili van centara, ukupan broj smeštenih u CA i PTC popeo se na 8.652. To znači da je broj stranaca koji su se prethodno nalazili izvan centara bio za 160% viši od procenjivanog. To je znatno opteretilo sistem koji je predviđen za smeštaj oko 6.000 osoba.

¹⁰¹ *Ibid.*, st. 27, tač. a.

¹⁰² *Ključna pravna stanovišta o pristupu teritoriji lica u potrebi za međunarodnom zaštitom u kontekstu borbe protiv pandemije COVID-2019*, UNHCR (16. mart 2020).

¹⁰³ *Serbia Update March 2020*, UNHCR, dostupno na: <https://bit.ly/2S5y71A>.

Nakon proglašenja vanrednog stanja, pravnici BCLJP-a su dobili informacije od tražilaca azila o pogoršanju uslova smeštaja u nekoliko centara.¹⁰⁴ Prema tim informacijama, problemi s kojima se suočavaju tražioci azila i migranti smešteni u CA i PTC najviše se odnose na prenaseljenost, loše higijenske uslove, ali i na nedovoljne i jednolične obroke.

Tokom vanrednog stanja, obezbeđenje CA i PTC vrši Vojska Srbije. Iako je Vojska prvobitno obavljala te zadatke u saradnji s MUP-om, pripadnici policije su preraspoređeni na druge zadatke. Tražioci azila koji su smešteni u centrima, a s kojima su pravnici BCLJP-a u kontaktu, uglavnom se žale da se ne osećaju prijatno zbog prisustva oružanih snaga ispred centara.¹⁰⁵

Tražioci azila koji borave u CA u Banji Koviljači obavestili su BCLJP da je u taj centar, usled novonastale situacije, smešteno više od 200 novih osoba, uglavnom muškaraca, kao i da se obroci sastoje od hleba i konzervirane hrane.¹⁰⁶ Opšte stanje je takvo da su prekoračeni kapaciteti maksimalnog broja smeštenih po jednoj sobi. Neki tražioci azila su spavali na podu, s obzirom da ne postoji mogućnost ubacivanja još jednog kreveta u sobu.¹⁰⁷ Stanje u CA u Banji Koviljači se ipak popravilo kada su novopridošli razmešteni u druge smeštajne objekte KIRS-a.¹⁰⁸ Vojska, koja čuva CA, nije dozvoljavala tražiocima azila da napuštaju kompleks centra, čak ni da odu u prodavnicu da kupe hranu. Imajući u vidu pandemiju i potrebu za jačanjem imuniteta svih ljudi, neophodno je da ishrana bude kvalitetnija.

Pravnici BCLJP-a su dobili informacije o sličnom stanju i od klijenata smeštenih u CA u Krnjači. Oni su se žalili i na nedostatak higijenskih sredstava, kao i netrpeljivost i sukobe između tražilaca azila različitog porekla smeštenih u CA u Krnjači.¹⁰⁹ Može se

¹⁰⁴ Pravnici BCLJP-a su telefonskim putem dobijali informacije od tražilaca azila koje zastupaju u postupku azila. One su primljene u periodu neposredno nakon proglašenja vanrednog stanja u Republici Srbiji. Nalaze se u arhivi BCLJP-a.

¹⁰⁵ Pravnici BCLJP-a su telefonskim putem dobili informacije od tražilaca azila koji su smešteni u CA u Krnjači i u Banji Koviljači, 7. aprila 2020. godine. Nalaze se u arhivi BCLJP-a.

¹⁰⁶ Informacija dobijena telefonskim putem od tražilaca azila 19. marta 2020. godine. Nalazi se u arhivi BCLJP-a.

¹⁰⁷ Informacija dobijena od tražilaca azila 20. marta 2020. godine. Nalazi se u arhivi BCLJP-a.

¹⁰⁸ Informacija dobijena na UNHCR Partners Meeting-u, održanom 31. marta 2020. godine.

¹⁰⁹ Informacija dobijena telefonskim putem od tražiteljke azila koju u postupku azila zastupaju pravnici BCLJP-a. Poruke su primljene 20. i 30. marta 2020. godine. Nalazi se u arhivi BCLJP-a.

pretpostaviti i da je ograničenje slobode kretanja u CA pojačalo nezadovoljstvo i međusobnu netrpeljivost među pojedinim tražiocima azila.

U CA u Sjenici se od početka vanrednog stanja primenjuju mere koje je propisala Vlada RS. Praksa prilikom prijema nove nepračene ili razdvojene dece podrazumeva da se ta deca odvajaju u posebne prostorije u kojima borave i spavaju, te u koje im se donose i svi obroci. Ta mera je određena kako bi se sprečilo širenje virusa.¹¹⁰ Međutim, na fotografijama koje je objavilo Ministarstvo odbrane, vide se pripadnici Vojske Srbije ispred CA u Sjenici koji, naočigled smeštene dece, iza ograde stoje s automatskim puškama.¹¹¹ Osim što nema nikakve logične veze sa sprečavanjem širenja pandemije, eksponiranje ubojitog oružja od strane vojske ispred smeštajnih objekata za tražioce azila i migrante može izazvati velike traume kod dece iz ratom zahvaćenih područja. Takođe, kod osoba koje pate od posttraumatskog stresnog poremećaja može izazvati prenaplašene reakcije i uznemirenost.¹¹²

Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava (OHCHR), Međunarodna organizacija za migracije (IOM), UNHCR i WHO izdali su i zajedničko saopštenje 31. marta, u kom su istakli da je od ključnog značaja da svi, uključujući sve migrante i izbeglice, imaju pristup zdravstvenim uslugama. Neophodno je i da budu istinski uključeni u nacionalne planove za borbu protiv bolesti kovid 19, uključujući prevenciju, testiranje i lečenje.¹¹³

Za sada, prema saznanjima BCLJP-a, u CA i PTC nije vršena procena smeštenih osoba u pogledu rizika od bolesti kovid 19.¹¹⁴ Takođe nije poznato da li postoji protokol za postupanje u slučaju pojave virusa kovid 19 u nekom od centara. Pravnici BCLJP-a su dobili informacije od tražilaca azila da u centre dolaze medicinski radnici, kao i u periodu pre vanrednog stanja, ali da nemaju dovoljno lekova i sredstava za higijenu i

¹¹⁰ Informacija dobijena telefonskim putem 19. marta 2020. godine, od starateljke Medihe Lakote, službenice Centra za socijalni rad u Sjenici.

¹¹¹ *Ministar Vulin u Sjenici: Vojska Srbije je dobrodošla i u Sjenici i u Beogradu bez izuzetka*, Ministarstvo odbrane RS, 21. mart 2020, dostupno na: <https://bit.ly/2yJc1VA>.

¹¹² Zaključak izveden iz razgovora s klijentima BCLJP-a.

¹¹³ *OHCHR, IOM, UNHCR and WHO joint press release: the rights and health of refugees, migrants and stateless must be protected in COVID-19 response*, dostupno na: <https://bit.ly/2yOifTB>.

¹¹⁴ Osobe starije od 65 godina, kardiovaskularni bolesnici, gojazne osobe, astmatičari, osobe s kancerom i druge osobe s veoma oslabljenim imunitetom, dijabetičari i osobe s oboljenjima jetre i bubrega. Vidi *Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) – People who are at higher risk*, CDC, dostupno na: <https://bit.ly/2xYp31v>.

zaštitu.¹¹⁵ Svojim punomoćnicima su se žalili da ne dobijaju dovoljno zaštitnih maski i rukavice, a da se novopridošli migranti u CA i PTC ne podvrgavaju testiranju na prisustvo virusa korona, što izaziva strah i osećaj nelagodnosti kod onih tražilaca azila i migranta koji od ranije borave u tim objektima.¹¹⁶ Medicinski radnici su prisutni u centru tokom trajanja njihovog radnog vremena. Tražioci azila takođe navode da se sada sva pažnja usmerava na situaciju koja se odnosi na pandemiju i da su zanemareni ljudi koji boluju od nekih drugih hroničnih bolesti ili kojima je potrebna zdravstvena zaštita iz drugih razloga. Skrenuli su pažnju na slučaj trudnice koja je želela da ide na kontrolu, ali nije mogla da ode u bolnicu usled pojačanih mera uvedenih za vreme vanrednog stanja. Dobila je odgovor od medicinskih radnika da to sada nije prioritet i da moraju da se koncentrišu na druge hitne slučajeve.¹¹⁷

I pored otežanih uslova u kojima borave, pojedini tražioci azila i migranti pridružili su se akcijama solidarnosti s građanima Srbije. Migranti smešteni u PTC u Somboru dobrovoljno su učestvovali u akciji šivenja zaštitnih maski.¹¹⁸ I u PTC u Bujanovcu je organizovano šivenje zaštitnih maski u kome učestvuju migranti. Migranti smešteni u tom centru uputili su i pismo Vladi RS u kom su naveli da su stavili na raspolaganje svoje znanje i veštine i istakli da „virus ne pravi razliku između domaćih građana i izbeglica, i zato stojimo jedni uz druge u zajedničkoj borbi“.

Takve aktivnosti predstavljaju primer dobre volje tražilaca azila i migranata da se integrišu u srpsko društvo. Akcije takođe pomažu migrantima da lakše podnose uslove života u karantinu. Naredni odeljak, nažalost, pokazuje da solidarnost migranata i domaćeg stanovništva nije uvek obostrana.

5.4. Protesti protiv migranata i izostanak odgovora nadležnih organa

KIRS je nakon uvođenja vanrednog stanja pokušao da otvori i nov smeštajni objekat za tražioce azila i migrante. Radi se o školsko-rekreativnom centru „Čardak“ u opštini Kovin, na kome pravo korišćenja ima Javno preduzeće Vojvodina šume. Od ove ideje se odustalo nakon protesta meštana sela Deliblato koji su zahtevali da se u objekat smeste

¹¹⁵ Pravnici BCLJP-a su telefonskim putem dobili informacije od tražilaca azila koji su smešteni u CA u Krnjači, 7. aprila 2020. godine. Nalaze se u arhivi BCLJP-a.

¹¹⁶ Informacija dobijena telefonskim putem od tražiteljke azila smeštene u CA u Banji Koviljači, 26. marta 2020. godine. Nalazi se u arhivi BCLJP-a.

¹¹⁷ Pravnici BCLJP-a su telefonskim putem dobili informacije od tražilaca azila koji su smešteni u CA u Banji Koviljači, 7. aprila 2020. godine. Nalaze se u arhivi BCLJP-a.

¹¹⁸ „Migranti u Somboru šiju maske“, *N1* (1. april 2020), dostupno na: <https://bit.ly/2Y28k89>.

oboleli od virusa korona. Na protestu je, i pored zabrane okupljanja, učestvovalo oko 200 meštana Deliblata, koji su tom prilikom vozilima blokirali put. Pokrenuli su i peticiju protiv dovođenja migranata, koju je potpisalo oko 7.000 ljudi.¹¹⁹ Pokrajinski štab za vanredne situacije izdao je naredbu da se ovaj kompleks iskoristi u svrhe karantina 26. marta 2020. godine, čime se definitivno odustalo od ideje o upotrebi kompleksa za smeštaj migranata.¹²⁰

Protesti ove vrste ne samo da predstavljaju izraz ksenofobije, već su i očigledna opasnost po javno zdravlje u vreme pandemije. Reakcija nadležnih državnih organa je izostala, a morala je da bude brza i efikasna. Naime, usled pandemije, zabranjeno je okupljanje građana zbog sprečavanja širenja bolesti kovid 19,¹²¹ te tako nije jasno zašto nadležni organi nisu preduzeli odgovarajuće mere protiv građana koji su se okupili kako bi protestovali protiv smeštanja migranta u njihovu lokalnu sredinu.

Takođe, ne može se oceniti pozitivnom ni odluka KIRS-a da odustane od namere da smesti migrante u školsko-rekreativni centar „Čardak“. Na taj način, KIRS je udovoljio zahtevima ljudi koji sami krše zakon, protivpravno se okupljajući u vreme vanrednog stanja, kada su zabranjena okupljanja većeg broja ljudi. Osim toga, KIRS je postupio po zahtevima onih koji svoje stavove temelje na protivpravnim ciljevima – diskriminaciji i ksenofobiji. Pravilan odgovor bi, eventualno, bilo podnošenje krivične prijave i prijavljivanje protivpravnih radnji izvršenih za vreme tog okupljanja nadležnim organima, recimo MUP-u. Istovremeno, KIRS bi, ukoliko se odluči za otvaranje smeštajnih objekata za izbeglice i migrante, trebalo da organizuje sastanke i edukaciju lokalnog stanovništva kako bi ih upoznao s namerom i novopridošlim ljudima.

KIRS, MUP i Ministarstvo kulture i informisanja bi trebalo da pokrenu medijske kampanje koje bi promovisale toleranciju prema tražiocima azila, izbeglicama i migrantima, posebno tokom trajanja epidemije. Na taj način bi se izbegli incidenti, govor mržnje i potencijalni zločini iz mržnje.

¹¹⁹ „Meštani Deliblata protestovali protiv smeštanja migranata u Deliblatsku peščaru“, *N1* (25. mart 2020), dostupno na: <https://bit.ly/3aCnjIB>.

¹²⁰ „Čardak u Deliblatskoj peščari novi karantin za obolele od koronavirusa“, *RTV* (26. mart 2020), dostupno na: <https://bit.ly/2S7hhcu>.

¹²¹ Vidi više u saopštenju BCLJP povodom protesta u Deliblatu, dostupno na: <https://bit.ly/2znoI8P>.

5.5. Statusna pitanja i sprovođenje postupka azila

U praksi se tokom vanrednog stanja odmah pojavilo pitanje toka započetih postupaka azila, podnošenja novih zahteva i važenja ličnih dokumenata i radnih dozvola za tražioce azila i osobe koje su dobile azil. Vlada RS je regulisala osnovni deo ovih pitanja donošenjem Odluke o statusu stranih državljana u Republici Srbiji za vreme vanrednog stanja 24. marta 2020. godine (Odluka o statusu).¹²²

Odlukom o statusu, svim izdatim ličnim kartama za tražioce azila i ličnim kartama za lica kojima je odobren azil kojima je istekao rok važenja tokom trajanja vanrednog stanja, rok je produžen do kraja trajanja vanrednog stanja. Navedena odluka je od značaja i za sam postupak azila. Njome je za vreme trajanja vanrednog stanja obustavljeno postupanje policijskih službenika u vezi s pribavljanjem biometrijskih podataka, sve do sticanja uslova za njihovo bezbedno uzimanje. Na taj način je obustavljena i registracija tražilaca azila, imajući u vidu da ona podrazumeva uzimanje biometrijskih podataka – fotografisanje i daktiloskopiranje.¹²³ Odlukom o statusu je tokom trajanja vanrednog stanja produžen zakonit boravak svim strancima koji su boravili u RS po bilo kom od osnova propisanih ZS.

Zaključkom Vlade od 16. marta 2020. obustavljen je i rad sa strankama putem neposrednog kontakta u svim organima državne uprave.¹²⁴ Organi su dužni da obezbede nastavak obavljanja poslova putem pisane pošte, elektronske pošte ili telefonom. Pored toga, imaju obavezu da na svojim stranicama objave adrese elektronske pošte za podnošenje podnesaka koji će biti razmatrani i kada nisu podneti na propisanim obrascima. Kancelarija za azil je na propisan način nastavila svoj rad na tekućim poslovima izdavanja uverenja i ličnih dokumenata, ali na internet stranici MUP-a Kancelarija za azil, kao ni ranije, nema svoj odeljak.¹²⁵

¹²² *Sl. glasnik RS*, br. 41/20.

¹²³ Čl. 35, st. 2 ZAPZ.

¹²⁴ *Sl. glasnik RS*, br. 35/20, 37/20.

¹²⁵ Kancelarija za azil se imenom na sajtu MUP-a spominje samo jednom, i to na spisku na odeljku pod nazivom „Organizacione jedinice Direkcije policije i policijske uprave“. Osim što ne postoje kontakt podaci, od ranije postoji i problem što se ne objavljuju izveštaji o radu Kancelarije za azil, kao ni informacije za tražioce azila. Za vreme epidemije virusa korona, na naslovnoj stranici internet prezentacije MUP-a istaknut je broj telefona za informacije (011/2741-580) i mejl (infokoronavirus@mup.gov.rs), koji su u vezi s epidemijom iz nadležnosti MUP-a. Ipak, na engleskoj stranici, ovi kontakt podaci nisu podeljeni, a jedina informacija vezana za vreme vanrednog stanja koja je objavljena na engleskom jeziku tiče se važenja dokumenata.

Od značaja za postupak azila je i Uredba o primeni rokova u upravnim postupcima za vreme vanrednog stanja koju su zajednički doneli Vlada RS i predsednik Republike.¹²⁶ Uredbom je propisano da stranke u postupcima ne mogu snositi posledice za nepostupanje u rokovima koji su propisani ZOUP ili posebnim zakonima. Rokovi koji ističu za vreme vanrednog stanja, a odnose se na preduzimanje upravnih radnji, okončanje upravnih postupaka i odlučivanje po izjavljenim pravnim sredstvima smatraće se isteklim 30 dana nakon prestanka vanrednog stanja. Na taj način se pruža zaštita i tražiocima azila čiji su zahtevi odbačeni ili odbijeni. Izjavljivanje žalbi i podnošenje tužbi u okviru tih postupaka, koje bi bilo otežano u vreme vanrednog stanja, može se odložiti za period nakon završetka vanrednog stanja.

Kancelarija za azil je 17. marta 2020. godine elektronskom poštom obavestila BCLJP da se službene radnje neće obavljati u narednom periodu „imajući u vidu novonastalu epidemiološku situaciju, kao i proglašene mere od strane Vlade RS“, a da će o „nastavku obavljanja službenih radnji biti blagovremeno obavešteni“. BCLJP smatra da postoje uslovi za obavljanje saslušanja u postupku azila uz korišćenje video-konferencije. Naime, sudovi već obavljaju saslušanja u krivičnim i prekršajnim postupcima na daljinu uz upotrebu softvera za video-konferencije. Ipak, taj vid rada je naišao na brojne kritike advokatskih komora o kojima treba voditi računa i kada se radi o sprovođenju postupka azila.¹²⁷

Tokom trajanja vanrednog stanja potrebno je da se prevaziđu tehnički problemi u vezi s pristupom postupku azila i obavljanjem službenih radnji. Kada je reč o registraciji tražilaca azila, ona je svakako moguća uz preduzimanje propisanih mera zaštite koje se primenjuju i u drugim okolnostima kada se radi s potencijalno zaraženim osobama. To uključuje postavljanje odgovarajuće fizičke barijere između službenika i tražilaca azila ili upotrebu zaštitne opreme i odela.

U pogledu pristupa tržištu rada, treba pozdraviti donošenje Odluke o važenju dozvole za rad izdate strancu za vreme vanrednog stanja,¹²⁸ koja je od izuzetnog značaja za integraciju osoba s odobrenim pravom na azil. Tom odlukom, sve dozvole za rad koje su istekle tokom trajanja vanrednog stanja smatraju se važećim za sve vreme trajanja vanrednog stanja.

¹²⁶ *Sl. glasnik RS*, br. 41/20, 43/20.

¹²⁷ Dopis Advokatske komore Srbije Vladi RS i Ministarstvu pravde od 30. marta 2020. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2SaNiQT>. Dopis Advokatske komore Beograda Visokom savetu sudstva RS od 31. marta 2020. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2KBwWNe>.

¹²⁸ *Sl. glasnik RS*, br. 43/19.

5.6. Pravo na informisanje i pravnu pomoć

Pravo na informisanje o pravima i obavezama je zakonsko pravo stranaca koji su tražili azil u RS.¹²⁹ Pošto su uvedene stroge mere vezane za boravak tražilaca azila i migranata u smeštajnim objektima KIRS-a, ali i ograničenje kretanja za sve stanovnike RS,¹³⁰ organizacije koje pružaju besplatnu pravnu pomoć tražiocima azila i UNHCR nisu u mogućnosti da posećuju CA i PTC. Na taj način, informisanje je u rukama nadležnih organa, a s tim u vezi je važno podsetiti da bilo kakvo informisanje o pravima i obavezama tražilaca azila MUP ni do sada nije sprovodio u praksi.¹³¹

U pogledu primene podzakonskih akata usvojenih usled proglašenja vanrednog stanja, nadležni državni organi nisu u dovoljnoj meri izveštavali javnost, kao ni tražioce azila i migrante, o pravnom okviru i preduzetim merama. Naime, primetno je odsustvo relevantnih informacija na internet stranicama MUP-a, kao i drugih državnih organa (Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo odbrane itd.), posebno onih relevantnih za tražioce azila i migrante. Izuzetak predstavlja internet stranica KIRS-a, na kojoj se od 25. marta 2020. godine svakodnevno objavljuju aktuelnosti vezane za virus korona.¹³² Međutim, ni na tom mestu se ne može pronaći pravni okvir na drugim jezicima osim na srpskom. Podzakonski akti usvojeni za vreme vanrednog stanja, na jezicima koje razumeju tražioci azila i migranti, nisu objavljeni na internet stranicama MUP-a i KIRS-a. Na taj način, tražioci azila i migranti ostali su uskraćeni za upoznavanje propisa, što im otežava svakodnevne aktivnosti i dovodi ih u nepovoljan položaj imajući u vidu da se nalaze u stranoj državi čije propise ne poznaju, a najveći broj njih ne razume srpski jezik.

U svrhu boljeg informisanja lica koja su smeštena u CA i PTC, BCLJP je pripremio info liflete o vanrednom stanju na jezicima koje tražioci azila najčešće govore,¹³³ kao i edukativne postere o merama prevencije širenja bolesti kovid 19.¹³⁴ Pored toga, pravnici BCLJP-a nastavljaju da redovno, telefonskim putem i putem mejla, pravno savetuju tražioce azila.

¹²⁹ Čl. 56, st. 1 ZAPZ.

¹³⁰ Čl. 2 Naredbe o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji RS, *Sl. glasnik RS*, br. 34/20, 39/20, 40/20, 46/20. Naredba je doneta 18. marta, ali je menjana 21, 22. i 28. marta 2020. godine.

¹³¹ Vidi Ana Trkulja (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2018*, str. 21.

¹³² *Dnevni bilten o pandemiji koronavirusa*, KIRS, dostupno na: <https://bit.ly/3aPLD9L>.

¹³³ *Ograničenje kretanja tražilaca azila tokom trajanja vanrednog stanja i pandemije korona virusa*, BCLJP (23. mart 2020), dostupno na: <https://bit.ly/2VWUx04>.

¹³⁴ *Zaustavimo pandemiju!*, BCLJP, dostupno na: <https://bit.ly/2Y5NAfN>.

5.7. Zaključak i preporuke

RS nije razvila detaljne planove reagovanja i strategije suzbijanja pandemije, što se odražava i na položaj tražilaca azila i migranata. Veoma je važno da se sve donete mere kontinuirano preispituju u cilju procene njihove zakonitosti, svrsishodnosti i efektivnosti. Donete mere ne smeju biti diskriminatorne. To znači da tražioci azila ne smeju da budu u nepovoljnijem položaju od položaja drugih kategorija stranaca i građana Srbije, bez ikakvih razloga zdravstvene prirode koji bi to nalagali.

Tražiocima azila i migranti se suočavaju s brojnim izazovima za vreme trajanja vanrednog stanja. Pojedini izazovi, poput roka važenja ličnih dokumenata, rešeni su brzo, ali drugi, kompleksniji, poput pristupa postupku azila, prava na informisanje i pravnu pomoć, te pitanja materijalnih uslova prihvata, svakodnevno otvaraju nova pitanja koja je potrebno rešiti. Iz tih razloga, BCLJP daje sledeće preporuke nadležnim organima, u pogledu budućeg postupanja prema tražiocima azila i migrantima.

5.7.1. Preporuke u pogledu postupka azila

Vlada RS treba posebnim aktom da reši pitanje stavljanja u karantin stranaca koji su u potrebi za međunarodnom zaštitom, a koji dođu na teritoriju RS tokom trajanja vanrednog stanja. Ta odluka treba da reguliše pitanje karantina i daljeg smeštaja takvih lica u skladu s principom *non-refoulement*.

U skladu s napred opisanim smernicama OHCHR-a i UNHCR-a, MUP prilikom vršenja pooštrene granične kontrole i sprovođenja mera na graničnim prelazima, uključujući neophodna testiranja i određivanje karantina, mora da obezbedi poštovanje zabrane diskriminacije, poverljivost ličnih podataka i dostojanstvo svake osobe. RS treba da uskladi svoja pravila postupanja i praksu na graničnim prelazima s preporukama OHCHR-a i UNHCR-a.

Od suštinskog je značaja da se naglasi da svako pooštavanje granične kontrole, ograničenje putovanja ili slobode kretanja ne sme da spreči osobe koje beže od rata ili progona da pristupe zaštiti svojih ljudskih prava.¹³⁵ U tom smislu, nadležni organi RS, pre svega MUP i Uprava granične policije treba da obezbede osobama u potrebi za

¹³⁵ COVID-19 Guidance, *Migrants, Displaced People and Refugees*, OHCHR (april 2020), st. 5, dostupno na: <https://bit.ly/2y7oiCW>.

međunarodnom zaštitom pristup teritoriji i postupku azila uz poštovanje određenih mera za borbu protiv pandemije.

Imajući u vidu potencijalno dugo trajanje vanrednog stanja, Kancelarija za azil treba da omogući kontinuitet postupaka azila. Takve mere bi obavezno uključivale zaštitu svih učesnika postupka od potencijalne zaraze, ali bi istovremeno omogućile fer postupak, uz pun pristup pravnoj pomoći, informisanju i prevođenju.

MUP i KIRS bi trebalo da, blagovremeno i na jeziku koji najbolje razumeju tražioci azila i migranti, obavestavaju te osobe o njihovim pravima i obavezama, kao i merama koje se preduzimaju povodom vanrednog stanja. Te informacije moraju da budu dostupne u CA i PTC i na internet stranicama ovih organa.

5.7.2. Preporuke u pogledu uslova smeštaja

Faktičko lišenje slobode kroz dvadesetčetvoročasovno ograničenje slobode kretanja tražiocima azila i migrantima, ukoliko se sprovodi, mora da bude proporcionalno svrsi koja želi da se postigne, te precizno obrazloženo, odnosno potkrepljeno razlozima zaštite javnog zdravlja. Istovremeno, prilikom određivanja takve mere moraju da se obezbede uslovi neophodni za normalan život ljudi koji borave u smeštajnim objektima KIRS-a.

KIRS treba da reši problem trenutne prenaseljenosti CA i PTC otvaranjem novih smeštajnih objekata. Kao urgentnu meru, KIRS neodložno treba da omogući upotrebu postojećih kapaciteta u Dimitrovgradu, ali i da iznađe nova rešenja. Odlaganje rešavanja problema, višestruko premeštanje smeštenih iz jednog u drugi centar i podleganje pritiscima koji dolaze od ksenofobičnih grupacija mogu dovesti do pojave virusa u kolektivnim centrima. Novi smeštajni objekti moraju odgovarati minimalnim standardima predviđenim zakonom, a moguće je primeniti i odredbe zakona koje dozvoljavaju smeštaj u slične objekte za te namene, poput hotela, odmarališta i drugih pogodnih objekata.¹³⁶ Svakako je potrebno uložiti napore da se izbegne prenaseljenost, kao i smeštaj u šatorske komplekse u kojima je nemoguće održati zadovoljavajući nivo higijene. KIRS treba da, u najkraćem mogućem roku, identifikuje smeštena lica koja pripadaju ugroženim kategorijama i da za njih odredi jedan od centara u kom će se primenjivati pojačane mere zdravstvene zaštite.

¹³⁶ Čl. 50, st. 10 ZAPZ.

KIRS bi trebalo da organizuje sastanke s predstavnicima lokalne samouprave i domicilnim stanovništvom, kako bi ih upoznao s planovima i pripremio za prijem tražilaca azila. Prilikom preseljenja, tražioci azila treba blagovremeno da budu obavješteni o takvoj odluci KIRS-a i Kancelarije za azil, kako bi mogli da izvrše neophodne pripreme za preseljenje.

Ministarstvo odbrane i Vojska Srbije, kojima je povereno obezbeđenje CA i PC, treba da sprovode svoje aktivnosti na način koji ima za cilj zaštitu od pandemije, a ne zastrašivanje i izazivanje panike. Posebno je neophodno da Vojska Srbije povede računa o tome da ne izlaže decu eksponiranju ubojitih automatskih pušaka, koje mogu uznemiriti i osobe s posttraumatskim stresnim poremećajem.

Ministarstvo zdravlja treba da obezbedi testiranje na virus korona svim osobama na teritoriji RS, bez obzira na njihov pravni status. Uz pomoć drugih državnih organa i organizacija koje se bave pružanjem humanitarne i medicinske pomoći, potrebno je da obezbedi i dovoljnu količinu zaštitnog materijala i opreme (rukavice, maske, sredstva za dezinfekciju ruku i stvari), te da ih distribuira u svim objektima u kojima su smešteni tražioci azila i migranti.

Nacionalni preventivni mehanizam pri Zaštitniku građana treba da vrši redovne posete CA i PTC. Prilikom tih poseta treba da oceni da li se ljudska prava smeštenih poštuju za vreme trajanja pandemije.

6. Analiza javnog diskursa o migrantima

Za potrebe pisanja ovog izveštaja urađena je analiza medijskog sadržaja u prva tri meseca 2020. godine. Autori su prikupljali kvalitativne podatke iz preko 200 različitih medijskih sadržaja koji su se pojavljivali u novinama, na televiziji i na internet portalima. Takođe je korišćeno i istraživanje stavova građana o migrantima, koje je *Ipsos Strategic Marketing* sproveo u novembru 2019. godine, a na inicijativu BCLJP-a. U ovom delu izveštaja smo odlučili da upotrebimo termin „migranti“, jer je ubedljivo najzastupljeniji u javnom diskursu, daleko više od termina „izbeglice“ ili „tražioci azila“, kojima stručna javnost obično pribegava kada je potrebno napraviti distinkciju stranaca s različitim statusom u RS.¹³⁷

Još uvek se ne bi moglo reći da su celokupan odnos srpskog društva prema migrantima i njegova percepcija migranata negativni i ispunjeni netrpeljivošću. Međutim, primećuje se postepeno pogoršanje tog odnosa, koje bi moglo da se nastavi i u budućnosti. Uočili smo nekoliko izraženih trendova kada su u pitanju preovlađujući narativi u medijskom izveštavanju i prateće društvene reakcije. Izdvojili smo i nekoliko ključnih dešavanja koja su usloвила promene u odnosu prema migrantima, nažalost, nagore.

Kada govorimo o stavovima građana Srbije o migrantima, ne može se reći da postoji izrazit primat bilo pozitivnih bilo negativnih stavova. Recimo, za 22 odsto građana, prva asocijacija na izbeglice jeste „pretnja, problemi za državu, treba ih deportovati“. Suprotno tome, 21 odsto kao asocijaciju navodi „sažaljenje, saosećanje, tugu“. Od 30 odsto građana koji su imali direktan kontakt s migrantima, 12 odsto je steklo pozitivan utisak, 32 odsto negativan, a 54 odsto ni pozitivan ni negativan. Ispitanici su pokazali pozitivan odnos prema mogućnosti da deca migranata idu u školu zajedno s njihovom decom – 58 odsto građana je reklo da im to ne bi smetalo, dok 34 odsto navodi suprotno. Za razliku od toga, mogućnost pojave migranata u komšiluku je više negativno nego pozitivno ocenjena.¹³⁸ Stavovi o migrantima kao

¹³⁷ Termin „migrant“ je sadržajno najširi, međutim, nije dovoljno precizan u određenim situacijama i razlikuje se od termina „tražilac azila“ i „izbeglica“. Videti UNHCR definiciju ova tri pojma na sledećem linku: <https://bit.ly/2YaV29l>.

¹³⁸ Ukupno 47 odsto građana kojima bi komšija migrant smetao, naspram 42 odsto onih kojima ne bi.

potencijalnim kolegama na poslu su nešto više nijansirani, ali se ipak može uočiti pretežno negativan odnos.¹³⁹

Vesti u srpskim medijima i različiti prilozi o migrantima su, sem retkih izuzetaka, imali neutralnu crtu i ispunjavali su standarde novinarske profesije. To se, međutim, odnosi samo na način na koji su informacije i mišljenja distribuirani putem medija. Uvidom u njihov sadržaj dobija se nešto drugačija slika. U pogledu sadržaja, izdvojili smo tri najzastupljenija narativa.

Prvi i dominantan narativ odnosi se na bezbednosni aspekt u kontekstu migracija. To kod primaoca informacije obično izaziva bojazan i osećanje ugroženosti. Drugi, humanitarni narativ, koji u prvi plan ističe nevolje i patnju kroz koje su migranti prošli, a koji obično izaziva empatiju i sažaljenje kod primaoca informacije, znatno je manje zastupljen. Čak i kada je prisutan, povezan je s bezbednosnim narativom, tako da ne dolazi u potpunosti do izražaja i ne doprinosi stvaranju pozitivnog odnosa prema migrantima, što bi inače bilo očekivano. I na kraju, treći tip narativa, koji bismo mogli da nazovemo integracionim ili razvojnim, najmanje je prisutan. Pod time podrazumevamo teme čiji je cilj da prikažu pozitivne aspekte i potencijalni doprinos migrantske populacije srpskom društvu, zatim napore koji se ulažu u integraciju migranata i pozitivne primere međukulturalnog slaganja.

U medijima je zastupljena još jedna tema koja na pozitivan način tretira migrantsko pitanje, ali je ne možemo svrstati ni u jedan od navedenih narativa. Radi se o informacijama koje državni organi i tela, pre svega KIRS, kao i pojedine međunarodne i nevladine organizacije, daju o brojnosti migrantske populacije, njihovim aktivnostima i stanju u centrima. Dobro je što takve informacije relativno redovno dobijaju prostora u medijima, jer imaju za cilj da pruže tačne podatke i da obuzdaju različite spekulacije koje se neretko pojavljuju u javnosti.

U nastavku ćemo predstaviti tri dominantna narativa o migrantima: bezbednosni, humanitarni i integracioni. Pokušaćemo i da objasnimo razloge odnosno društveno-politički kontekst koji dovodi do njihovog kreiranja i širenja.

¹³⁹ Ukupno 37 odsto građana bi u potpunosti prihvatilo migranta kao kolegu na poslu, naspram 22 odsto onih koji bi imali problem s tim, dok 29 odsto građana ne bi imalo ništa protiv, ali se s tom osobom ne bi družilo van posla.

6.1. Bezbednosni narativ

Kada govorimo o bezbednosnom narativu, izdvajamo nekoliko glavnih tema. Jedna je izveštavanje o migrantima u kontekstu globalne pandemije virusa korona, u kome su migranti dobili etiketu opasnosti po javno zdravlje. Tako je u drugoj polovini marta gotovo svaki medijski prilog u kome su pomenuti migranti bio u određenoj meri povezan s epidemijom i vanrednim stanjem koje ju je pratilo. Često je isticano kako se ne smeju dopustiti ilegalni prelasci granice i kako se mora ostvariti strogi karantinski nadzor nad migrantskom i izbegličkom populacijom. Verovatno najrestriktivnije mere nametnute su upravo migrantima, uz sve prisutniji militantni prizvuk, jer se pri izveštavanju često naglašavalo kako centre u kojima borave migranti i izbeglice obezbeđuje i nadzire vojska.¹⁴⁰

Druga preovlađujuća tema bili su događaji koji su pratili odluku turskog predsednika Erdogana da više ne zadržava sirijske izbeglice na putu ka Evropi.¹⁴¹ Situacija na grčko-turskoj granici je dugo bila u fokusu izveštavanja.¹⁴² Od tada počinje da raste strah od „najeзде“ nekoliko miliona ljudi i u javnom diskursu se ponovo pojavljuje fraza „migrantska kriza“. Navedeni događaji su direktno povezani i predstavljaju uzrok jačanja atmosfere straha od nove migrantske krize, te su se mediji bavili potencijalnim novim migracionim talasima i načinom na koji države nameravaju da reaguju u pogledu zaštite svojih granica.¹⁴³ Od državnih zvaničnika se moglo čuti kako je Srbija spremna da reaguje na potencijalnu „migrantsku krizu“, da će pružiti pomoć ljudima u nevolji, ali da niko ne očekuje da će Srbija postati mesto gde će veliki broj migranata da se zadržava. Tako je predsednik RS najavio „hermetičko zatvaranje granica“, u slučaju potrebe.¹⁴⁴

Predstojeći parlamentarni i lokalni izbori u RS, raspisani 4. marta,¹⁴⁵ takođe su uticali na formiranje bezbednosnog narativa i širenje negativnih stavova o migrantima.

¹⁴⁰ „Ministar odbrane Srbije posetio vojnike kod Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila u Sjenici“, *Beta* (21. mart 2020), dostupno na: <https://bit.ly/2yNpTxX>.

¹⁴¹ „Erdogan: Turska granica ka Evropi otvorena za migrante“, *N1* (29. februar 2020), dostupno na: <https://bit.ly/3bD4dn2>.

¹⁴² „Novi sukobi migranata i policije na grčko-turskoj granici“, *Beta* (6. mart 2020), dostupno na: <https://bit.ly/2zoCl7J>.

¹⁴³ „Nekoliko scenarija čeka Srbiju ako Erdogan pusti milione migranata iz Turske“, *RTS* (28. februar 2020), dostupno na: <https://bit.ly/2zzXyvP>.

¹⁴⁴ „Dnevnik“, *RTS1* (6. mart 2020), dostupno na: <https://bit.ly/3aGAFU0>.

¹⁴⁵ Odluka o raspisivanju izbora za narodne poslanike (*Sl. glasnik RS*, br. 19/2020); „Gojković raspisala lokalne izbore“, 4. mart 2020, dostupno na: <https://bit.ly/3eQXszZ>.

Međutim, porast negativnih poruka koje su dolazile od strane pojedinih političkih grupacija može se pratiti i u periodu koji je tome prethodio. Prema upitniku, 30 odsto građana odobrava politiku Vlade prema migrantima, 32 odsto ne odobrava, dok 30 odsto ne smatra da je s njom dovoljno upoznato. Stav političke partije o migrantima pri izboru je veoma važan za 16 odsto ispitanika, važan u određenoj meri za 35 odsto i nevažan za 28 odsto.¹⁴⁶ U prethodnim izbornim ciklusima migranti nisu bili značajna tema na koju bi se moglo računati u pridobijanju glasača. No, se čini da je sada drugačije.

To je pre svega primetno u aktivnostima opozicionih stranaka i pokreta, a koji tim putem pokušavaju da uvećaju biračku podršku. Najizrazitiji slučaj predstavlja Srpski pokret Dveri. Članovi ovog pokreta su 18. februara u Čačku održali prvi skup u okviru promotivnog karavana „Oslobođenje“, koji bi trebalo da obiđe čitavu Srbiju kako bi se narod upoznao s razlozima za bojkot izbora. Promotivno vozilo je bilo oblepljeno posterima antimigrantskog sadržaja, a građani su tom prilikom mogli da potpišu peticiju protiv migrantske politike aktuelne vlasti, koja je još ranije pokrenuta.¹⁴⁷ Pažnju je posebno privukao snimak lidera Dveri, Boška Obradovića, postavljen na Jutjub kanalu njegovog pokreta, u kom demonstrira šta će se desiti sa srpskim narodom ukoliko se migranti masovno nasele u Srbiji, koristeći dve čaše – jednu s vodom, a drugu s nekom tamnijom tečnošću. Ovaj neprilični ispad je ubrzo dobio naziv „špricer rasizam“.¹⁴⁸ Pored Dveri, antimigrantske elemente u svojoj politici imaju i pokret Dosta je bilo, Srpska radikalna stranka, Srpska desnica i različite manje desničarske organizacije.

Naposletku, ono što je znatno pojačalo bezbednosni narativ jeste primetan porast netrpeljivosti građana RS prema migrantima, kao i sve češći ksenofobični ispadi u srpskom društvu. Antimigrantski protesti su zabeleženi u nekoliko navrata u analiziranom periodu, a održavali su se u mestima u kojima je smešten ili se zadržao određeni broj migrantske populacije. Tako su se održali protesti u Subotici krajem februara, Beogradu, Šidu i Požarevcu početkom marta i u Deliblatsu krajem marta. Pažnju javnosti je posebno privukao veliki protest u centru Beograda 8. marta 2020.

¹⁴⁶ *Istraživanje stavova građana o migrantima*, Ipsos strategic marketing, BCLJP (novembar 2019).

¹⁴⁷ „Dveri u Čačku počele kampanju bojkota izbora“, *N1* (18. februar 2020), dostupno na: <https://bit.ly/3eRlVoB>.

¹⁴⁸ „Moj stav: Obradović: Migrantska kriza“, dostupno na: <https://bit.ly/3584UIM>.

Naziv „špricer rasizam“ je nastao usled sličnosti postupka kojim su ilustrovane posledice potencijalnog mešanja domaćeg i migrantskog stanovništva u navedenom video-snimku s postupkom dobijanja alkoholnog pića špricer (mešavina vina i mineralne ili soda vode).

godine, kao i pojava takozvanih „narodnih patrola“ krajem februara, čiji su učesnici ujedno među organizatorima tog protesta. „Narodne patrola“ su fenomen koji posebno zabrinjava. To su grupe muškaraca koji su tokom večeri i noći obilazili deo Beograda u kojem se migranti obično kreću, zaustavljali ih i nametali im različita ograničenja koja se tiču njihovog kretanja i ponašanja, što je praćeno pretnjama i zastrašivanjem.¹⁴⁹ Zabrinjavajuća je činjenica da je izostala odlučna reakcija državnih organa, osim čelnika KIRS-a,¹⁵⁰ te do danas ne znamo da li je iko odgovarao za organizovanje takvih kvazipolicijskih grupa i učestvovanje u njima.

Ono što je izazvalo ovakav rast netrpeljivosti jesu navodi o različitim aktima nasilja od strane migranata i njihovom nepriličnom ponašanju.¹⁵¹ Glavni izvor ovakvih informacija nisu tradicionalna sredstva informisanja. Većina takvih vesti dolazi s desničarski orijentisanih internet stranica i raznih grupa na društvenim mrežama, što je prostor koji je veoma teško efikasno kontrolisati. U pitanju su većinom lažne vesti ili vesti koje su stare i po nekoliko godina, ali se plasiraju kao nove. Vojvođanski istraživačko-analitički centar (VOICE) pronašao je najmanje 20 aktivnih stranica na Fejsbuku koje promovisu i zastupaju ekstremne stavove i šovinističke ideje.¹⁵² Posebno se izdvaja Fejsbuk grupa „STOP Naseljavanju migranata“, čiji je broj članova prešao 200.000 i nastavlja da raste.

Analizom poruka koje su se mogle čuti tokom protesta i komentara s različitim internet stranica, pokušali smo da sumiramo glavne argumente i specifičnosti antimigrantske retorike. Migranti se doživljavaju kao bezbednosna pretnja kako na državnom nivou tako i kod građana Srbije. Govori se o neophodnosti odbrane srpskih granica i o potencijalnoj pretnji od terorizma i preliivanja sukoba s Bliskog istoka na teritoriju Srbije. Migrantima se često pripisuje problematično ponašanje i vide se kao pretnja po sigurnost građana. Tako se navode tobožnji slučajevi nasilja migranata i tvrdi se kako napadaju i pljačkaju građane, pri čemu se posebno ističe opasnost po žene i decu. Od početka godine sve se više priča i o masovnom naseljavanju migranata na teritoriju Srbije. Znatno se preuveličava broj migranata u Srbiji i govori se o mogućoj

¹⁴⁹ „Masovna narodna patrola protiv migranata u Beogradu: Desničarska udruženja organizovala protest u Savamali“, *Nedeljnik* (9. mart 2020), dostupno na: <https://bit.ly/2VGvM9w>.

¹⁵⁰ „Komesar za izbeglice: Protesti protiv migranata sramota za Srbiju“, *Danas* (9. mart 2020), dostupno na: <https://bit.ly/2YivWFR>.

¹⁵¹ „Migranti izboli Srbina kod Bitef teatra, u teškom je stanju, mediji ćute!“, *Srbinfo* (25. februar 2020), dostupno na: <https://bit.ly/3cMPxlm>; „Migranti razlupali pekaru u Beogradu, krvavo lice radnika! Vučić uporno ćuti“, *Dnevna Gazeta* (4. februar 2020), dostupno na: <https://bit.ly/2VCWypM>.

¹⁵² „VOICE: Raste digitalni šovinizam na Fejsbuku prema migrantima“, *Danas* (15. mart 2020), dostupno na: <https://bit.ly/2VCwsMU>.

„invaziji“ ili „najezdi“ u skorijoj budućnosti. Česte su tvrdnje da postoji nekakav tajni plan po kome će se migranti naseliti u srpskim selima.¹⁵³ Tako se u javnom diskursu često mogu čuti i termini „kamp za migrante“ ili „parking za migrante“. Ističu se i velike kulturne razlike između migranta i građana RS, te se upozorava na pretnju po srpsko nacionalno biće i društvenu homogenost koju migranti predstavljaju.

Stvarnost stoji potpuno suprotno ovakvom narativu. Krivičnih dela migrantske populacije ima vrlo malo i ti ispadi se uglavnom dešavaju u međusobnom sukobljavanju između samih migranata ili podrazumevaju upad na tuđ posed, to jest zauzimanje praznih prostora i kuća koji su već dugo napušteni. Ni brojno stanje migranata nije nešto što bi ikoga trebalo da uznemirava.¹⁵⁴ Ono je relativno stabilno i kretalo se između šest i sedam hiljada tokom analiziranog perioda, uz izvesno povećanje krajem marta. Migranti pritom i dalje ne posmatraju Srbiju kao zemlju u kojoj bi ostali.¹⁵⁵

6.2. Humanitarni i integracioni narativ

Vesti i prilozi koji su imali humanitarni narativ skretali su pažnju na težak položaj migranata u državama u kojima borave na svom putu ka željenim destinacijama. Takvi prilozi ukazivali su na nesreće koje im se neretko dešavaju na tom opasnom putu, kao i na nasilje koje trpe od strane domaćeg stanovništva, ali i državnih organa, to jest policije i graničnih službi.¹⁵⁶

Što se integracionog narativa tiče, on je retko zastupljen. Kao primer možemo navesti priloge o tome na koji način se sprovodi uključivanje dece migranata u

¹⁵³ To je tema koju je doveo u prvi plan lider Srpskog pokreta Dveri, Boško Obradović, još krajem 2019. godine. Videti: „Obradović: Peticija protiv naseljavanja migranata, oni bi promenili strukturu stanovništva u Srbiji“, *moravainfo* (16. decembar 2019), dostupno na: <https://moravainfo.rs/2019/12/obradovic-peticija-protiv-naseljavanja-migranata-oni-bi-promenili-strukturu-stanovnistva-u-srbiji/>.

¹⁵⁴ „Nova migrantska kriza, porast ksenofobije i nesankcionisane ‘Narodne patrole’“, *Insajder* (8. mart 2020), dostupno na: <https://bit.ly/2xapDJ3>.

¹⁵⁵ Navedeno prema tvrdnjama predstavnika KIRS-a u gostovanju na televiziji *N1*, dostupno na: <https://bit.ly/2Spb4sL>.

¹⁵⁶ „Nemamo više ništa, samo želimo nov dom“, *Blic* (26. mart 2020), dostupno na: <https://bit.ly/2VYpFfE>; „UNHCR: Grčka da ubrza planove za prenatrpane izbegličke centre“, *Krstarica* (7. februar 2020), dostupno na: <https://bit.ly/2KCPhJw>; „Ako ih vi ne bijete, šta onda radite s njima?“, *b92* (13. februar 2020), dostupno na: <https://bit.ly/2Sb2Kwp>.

obrazovni sistem¹⁵⁷ ili o projektima čiji je cilj integracija migranata u aktivnosti zajednice u kojoj borave i povezivanje s lokalnim stanovništvom. Kako je situacija s epidemijom virusa korona postajala sve ozbiljnija, pojavile su se vesti o migrantima koji su u centrima počeli da šiju zaštitne maske i ponudili svoju pomoć u borbi protiv virusa. Budući da među njima ima i ljudi koji su u svojim državama bili zdravstveni radnici, migranti su smatrali da bi mogli da doprinesu zajedničkim naporima u suzbijanju epidemije, te da se tako oduže Srbiji na gostoprimstvu. Dobro je da su takve vesti našle mesta u brojnim medijima, jer pokazuju kako ne treba doživljavati migrante kao pretnju ili teret za državu, već da mogu da pruže i koristan doprinos društvu, ukoliko za to dobiju priliku.¹⁵⁸

Problem je što je pozitivan diskurs u drugom planu i što ga kreiraju uglavnom organizacije i ljudi koji se bave pružanjem pomoći migrantima i izbeglicama, čiji je domet u široj javnosti ograničen. U sekcijama za komentare na društvenim mrežama ili na internet portalima glasovi onih koji staju u odbranu migranata su u primetnoj manjini.

I sam termin koji je najčešće u upotrebi – migranti – govori o tome da preovlađuje uverenje da su ljudi koji dolaze u RS s prostora Bliskog istoka i Afrike pre svega oportunistički orijentisani, da kreću na dug put u potrazi za boljim životom i unapređenjem svog ekonomskog blagostanja. Povezano s tim, primetna je i podela na „prave i lažne izbeglice“. Naime, kada se negativno govori o migrantima, često se može čuti kako nikome ne smetaju „prave izbeglice“, ali da smetaju oni koji to nisu i pritom se navodi kako većina migranata uopšte ne dolazi iz ratom zahvaćenih zemalja. Još se dodaje kako su to većinom vojno sposobni muškarci i kako među njima skoro da nema žena i dece. U delu javnosti je prisutno očigledno pogrešno vezivanje pojma „izbeglica“ isključivo s ratnim stanjem. Za čak za 19 odsto građana, prva asocijacija na izbeglice jeste upravo rat.¹⁵⁹

To nije jedina dihotomija koja se može prepoznati, već se migranti dele i na legalne naspram ilegalnih, kao i na dobre naspram loših (problematičnih). Takve klasifikacije u javnom diskursu kao da imaju za cilj da racionalizuju i opravdaju ksenofobične i rasističke stavove.

¹⁵⁷ „Komesarijat: Više od 1.000 dece migranata učilo u srpskim školama“, *Beta* (24. februar 2020), dostupno na: <https://bit.ly/2S9QUm7>.

¹⁵⁸ „Ovo je Srbija“, *RTS1* (31. mart 2020), dostupno na: <https://bit.ly/2Sk2ICC>.

¹⁵⁹ *Istraživanje stavova građana o migrantima*, Ipsos strategic marketing, BCLJP (novembar 2019).

6.3. Zaključak i preporuke

Na kraju posmatranog perioda možemo zaključiti da postoji porast negativnog doživljaja i predstavljanja migranata u javnom diskursu u Srbiji. Čini se da je moguća izvesna stagnacija tog trenda, usled premeštanja fokusa interesovanja javnosti na tok pandemije virusa korona. Ipak, nakon okončanja vanrednog stanja, vrlo je moguće da će procesi koji su usloveli pogoršanje percepcije migranata nastaviti negativno da utiču na sudbinu aktuelnih migracionih kretanja.

Što se tiče doprinosa vlasti kreiranju javnog diskursa o migrantima, za njega je karakteristično odsustvo delovanja na sprečavanju i suzbijanju ksenofobije, rasizma, govora mržnje i pretnji koje se upućuju migrantima. Potrebno je da svi nadležni organi RS pokažu jasniju nameru da zaštite migrantsku populaciju i da blagovremeno i češće reaguju na ugrožavanje njihove bezbednosti i prava. Zadatak MUP-a i pravosudnih organa jeste da reaguju na izrazite slučajeve govora mržnje i rasizma, koji bi potencijalno mogli da dovedu do eskalacije netrpeljivosti. Posebno bi trebalo da se spreče pokušaji uzimanja zakona u svoje ruke od strane različitih grupa. Političke stranke, kako vladajuće tako i opozicione, trebalo bi da se uzdrže od zloupotrebe migranata u svrhu sticanja političkih poena.

Kada govorimo o medijima, od velikog je značaja da se svi mediji pridržavaju standarda novinarske profesije i da se uzdrže od senzacionalističkog načina prenošenja vesti. Poželjna je i nešto veća zastupljenost humanitarnog i integrativnog narativa u medijima, koji bi učinili vidljivijim pozitivne aspekte života i boravka izbeglica i migranata u Srbiji.