

PRAVO NA UTOČIŠTE U REPUBLICI SRBIJI

2013.



Beogradski centar
za ljudska prava

Biblioteka

Izveštaji

22

*Biblioteka
Izveštaji*

PRAVO NA UTOČIŠTE U REPUBLICI SRBIJI 2013

Izdavač

Beogradski centar za ljudska prava
Beogradska 54, Beograd
Tel./fax: (011) 3085 328, 3447 121
e-mail: bgcentar@bgcentar.org.rs
www.bgcentar.org.rs
www.azil.rs

Za izdavača

dr Vesna Petrović

Korektor i lektor

Jasna Alibegović

Grafičko oblikovanje korice

Bogdan Krasić

Fotografija na korici

„Crowd”
James Cridland
(CC BY 2.0)

Priprema za štampu

Dosije studio, Beograd

PRAVO NA UTOČIŠTE U
REPUBLICI SRBIJI
2013

Beogradski centar za ljudska prava
Beograd, 2014.



Istraživanja i objavljivanje ove publikacije omogućio je UNHCR.

Ovo nije publikacija UNHCR. UNHCR ne odgovara za njen sadržaj niti ga nužno podržava. Svi izneti stavovi predstavljaju isključivo stavove autora ili izdavača i ne odražavaju nužno stavove UNHCR, Ujedinjenih nacija ili njenih država članica.

Sadržaj

Skraćenice	7
Međunarodni pravni izvori	8
Propisi Republike Srbije	10
Odluke	12
Sažetak	16
1. Međunarodni pravni okvir	19
2. Pravo na azil u domaćem pravnom poretku	21
3. Statistike	23
4. Pristup teritoriji i postupku azila	25
4.1. Pristup teritoriji i postupku u pograničnom pojasu	25
4.2. Pristup teritoriji i postupku na aerodromu „Nikola Tesla“ u Beogradu	27
Lišenje slobode na Aerodromu „Nikola Tesla“ u Beogradu	28
4.3. Izdavanje potvrde o izraženoj nameri da se traži azil	28
4.4. Nekažnjavanje tražilaca azila i pristup postupku azila u prekršajnom postupku	29
4.5. Pristup postupku azila prilikom hapšenja i tokom policijskog zadržavanja	32
5. Postupak za dobijanje azila u Srbiji	34
5.1. Načela	35
5.2. Prvostepeni postupak	38
5.3. Saslušanje	39
5.4. Prvostepena odluka	40
5.5. Drugostepni postupak	43
5.6. Prestanak azila	45
5.7. Sudska kontrola: postupak po tužbi Upravnom sudu	47

6. Praksa Ustavnog suda Srbije	52
7. Udaljenje stranca sa teritorije Republike Srbije	55
8. Smeštaj	57
8.1. Centar za smeštaj tražilaca azila u Banji Koviljači	58
8.2. Centar za smeštaj tražilaca azila u Bogovađi	58
8.3. Smeštaj tražilaca azila u privatnom objektu u Vračeviću	60
8.4. Otvaranje novih centara za smeštaj tražilaca azila u Obrenovcu, Sjenici i Tutinu	62
9. Ostvarivanje prava i obaveza lica koja traže azil, izbeglica i lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita	65
9.1. Pravo na boravak	65
9.2. Pravo na obrazovanje i socijalnu pomoć	66
9.3. Zdravstvena zaštita tražilaca azila	68
9.4. Pravo na spajanje porodice	69
9.5. Prava izbeglica jednaka pravima stalno nastanjenih stranaca	69
9.6. Putna isprava za izbeglice	70
9.7. Integracija	71
10. Maloletni tražioci azila i maloletni tražioci azila bez pratnje	73
11. Psihološko stanje tražilaca azila u centrima za azil u Srbiji	76
Prilog 1: Ekstradicioni postupak i azil – prikaz jednog slučaja	79
Prilog 2: Ustavni sud – inicijativa	81
Prilog 3: Reakcije javnosti i nosilaca javnih funkcija koje su prenosili mediji tokom perioda novembar – decembar 2013. godine	82

Skraćenice

- APC – Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila
CPT – European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
EU – Evropska unija
IATA – The International Air Transport Association
Izveštaj januar-jun 2013. – Beogradski centar za ljudska prava, *Azil u Republici Srbiji – Izveštaj januar–jun 2013*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2013.
Izveštaj jun-oktobar 2013. – Beogradski centar za ljudska prava, *Azil u Republici Srbiji – Izveštaj za period jun–oktobar 2013*, Beograd, 2013.
Konvencija UN – Konvencija UN o statusu izbeglica iz 1951. godine
MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova
NPM – Nacionalni preventivni mehanizam
NVO – Nevladina organizacija
OJ – Official Journal of the European Union
OPCAT – Opcioni protokol uz Konvenciju UN protiv mučenja i drugih surovih, nečovечnih ili ponižavajućih postupanja i kažnjavanja
Pravo na utočište 2012. – Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2012*, Beograd, 2012.
PU – Policijska uprava
RS – Republika Srbija
Srbija kao zemlja azila – UNHCR, *Srbija kao zemlja azila, zapažanja o položaju tražilaca azila i korisnika međunarodne zaštite*, avgust 2012.
UN – Ujedinjene nacije
UNHCR – Visoki komesarijat za izbeglice UN
US – Ustavni sud
Ženevska konvencija – Konvencija UN o statusu izbeglica iz 1951. godine
ZoA – Zakon o azilu
ZOUP – Zakon o opštem upravnom postupku

Međunarodni pravni izvori

Ujedinjene nacije

1. Konvencija UN o pravima deteta, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 15/90 i *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 4/69 i 2/97.
2. Konvencija UN o statusu izbeglica iz 1951. godine, *Sl. list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br.7/60.
3. Konvencija UN protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja i kažnjavanja, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 9/91.
4. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Sl. list SFRJ*, br.7/71.
5. Protokol o statusu izbeglica iz 1967, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br.15/67.

Savet Evrope

1. Evropska konvencija za sprečavanje mučenja, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 9/03.
2. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 9/03.
3. Evropska konvencije o ekstradiciji, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 10/2001.

Evropska unija

1. Regulation No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country

- national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast), *OJ L*. 180/1–180/30; 29 June 2013, (EU)2003/86.
2. Council Directive 2205/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, *OJ L* 326; 13 December 2005, str. 13–34.
 3. Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003, Laying down minimum standards of the reception of asylum seekers, *OJ L*. 31/18–31/25; 6 February 2003, 2003/9/EC.

Propisi Republike Srbije

1. Krivični zakonik, *Sl. glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005 – ispr, 107/2005 – ispr, 72/2009, 111/2009, 121/2012 i 104/2013.
2. Odluka Vlade Republike Srbije o mreži ustanova socijalne zaštite, *Službeni glasnik RS*, br. 51/08.
3. Odluka Vlade Republike Srbije o osnivanju Centra za azil u Bogovađi 05 br. 02–3732/2011, *Sl. glasnik RS*, br. 34/2011.
4. Odluka Vlade Republike Srbije o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država, *Sl. glasnik RS*, br. 67/2009.
5. Pravilnik o kućnom redu u Centru za azil, *Sl. glasnik RS*, br. 31/08.
6. Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u Centru za azil, *Sl. glasnik RS*, br. 31/08.
7. Pravilnik o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i isprava koje se mogu izdavati tražiocima azila ili licima kojima je odobren azil ili privremena zaštita, *Sl. glasnik RS*, br. 53/2008.
8. Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil, *Sl. glasnik RS*, br. 44/08.
9. Pravilnik o uslovima i načinima izdavanja dozvole za rad strancu i licu bez državljanstva, *Sl. glasnik RS*, br. 22/2010.
10. Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u Centru za azil, *Sl. glasnik RS*, br. 31/08.
11. Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil, *Sl. glasnik RS*, br. 93/08.
12. Rešenje Vlade Republike Srbije o imenovanju predsednika i članova komisije za azil, br. 119–6141/2012, od 20. septembra 2012. godine.
13. Uputstvo o postupanju prema dovedenim i zadržanim licima, *Sl. glasnik RS*, br. 101/05, 63/09 – US i 92/11.
14. Uputstvo za podnošenje zahteva za izdavanje i za davanje odobrenja za zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljanima, *Sl. list SFRJ*, br. 51/81 i *Sl. list SCG*, br. 1/2003 – Ustavna povelja.
15. Ustav Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 83/06.
16. Zaključak Vlade 05 br. 019–340/2013, od 24. januara 2013. godine.
17. Zaključak Vlade RS 05 br. 031–10248/2013–1, od 28. novembra 2013. godine.

18. Zakon o azilu, *Sl. glasnik RS*, br. 109/07.
19. Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, *Sl. glasnik RS*, br. 20/2009.
20. Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. list SRJ*, br. 33/97, 31/01 i *Sl. glasnik RS*, br. 30/10.
21. Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja *Sl. glasnik RS*, br. 72/2009 i 52/2011.
22. Zakon o osnovnoj školi *Sl. glasnik RS*, br. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94 – odluka US, 22/2002, 62/2009 – dr. zakon, 101/2005 – dr. zakon i 72/2009 – dr. zakon.
23. Zakon o policiji, *Sl. glasnik RS*, br. 101/2005 i 63/2009.
24. Zakon o prekršajima, *Sl. glasnik RS*, br. 101/2005, 116/2008 i 111/2009.
25. Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 24/2011.
26. Zakon o srednjoj školi, *Sl. glasnik RS*, br. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96, 23/2002, 25/2002 – ispr, 62/2003 – dr. zakon, 64/2003 – ispr. dr. zakona, 101/2005 – dr. zakon, 72/2009 – dr. zakon i i 55/2013 – dr. zakon.
27. Zakon o strancima, *Sl. glasnik RS*, br. 97/2008.
28. Zakon o upravljanju migracijama, *Sl. glasnik RS*, br. 107/12.
29. Zakon o upravnom sporu, *Sl. glasnik RS*, br. 111/2009.
30. Zakon o uslovima za zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljanima, *Sl. list SFRJ*, 11/78 i 64/89, *Sl. list SRJ*, br. 42/92, 24/94 i 28/96 i *Sl. glasnik RS*, br. 101/05.
31. Zakon o ustavnom sudu, *Sl. glasnik RS*, br. 109/07, 99/11 i 18/13 – odluka US.
32. Zakon o visokom obrazovanju *Sl. glasnik RS*, br. 76/2005, 100/2007 – autentično tumačenje, 97/2008 i 44/2010, 93/2012 i 89/2013.
33. Zakon o zaštiti državne granice, *Sl. glasnik RS*, br. 97/2008.

Odluke

Evropski sud pravde

1. *Salahadin Abdulla i drugi protiv Savezne Republike Nemačke*, spojeni predmeti C-175/08, C-176/08, C-178/08, C-179/08 2010 I-01493, Presuda od 2. marta 2010.

Evropski sud za ljudska prava

1. *Al-Moayad protiv Nemačke*, Predstavka br. 35865/03, Odluka o prihvatljivosti od 20. februara 2007.
2. *Amuur protiv Francuske*, Predstavka br. 17/1995/523/609, Presuda od 25. juna 1996.
3. *Artico protiv Italije*, Predstavka br. 6694/74, Presuda od 13. maja 1980.
4. *Bader i Kanbor protiv Švedske*, Predstavka br. 13284/04, Presuda od 8. novembra 2005.
5. *Baumann protiv Francuske*, Predstavka br. 33592/96, Odluka o prihvatljivosti od 16. marta 2000.
6. *C.G. i drugi protiv Bugarske*, Predstavka br. 1365/07, Presuda od 28. aprila 2008.
7. *Ghorbanov protiv Turske*, Predstavka br. 28127/09, Presuda od 3. decembra 2013.
8. *Hirsi Jamaa i drugi protiv Italije*, Predstavka br. 27765/09, Odluka Velikog veća od 23. februara 2012.
9. *Jabari protiv Turske*, Predstavka br. 40035/98, Presuda od 11. jula 2000.
10. *Lupsa protiv Rumunije*, Predstavka br. 10337/04, Presuda od 8. juna 2006.
11. *M.S.S. protiv Belgije i Grčke*, Predstavka br. 30696/09, Presuda Velikog veća od 21. januara 2011.
12. *Nolan i K. protiv Rusije*, Predstavka br. 2512/04, Presuda od 12. februara 2009.

13. *Vernillo protiv Francuske*, Predstavka br. 11889/85, Presuda od 20. februara 1991.
14. *Z. i T. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, Predstavka br. 27034/05, Odluka o prihvatljivosti od 28. februara 2006.

Međunarodni sud pravde

1. *Kolumbija protiv Perua*, Odluka od 20. novembra 1950. godine, *ICJ Reports* 1950.

Upravni sud Republike Srbije

1. Presuda br. 1 U 540/13, od 20. marta 2014.
2. Presuda br. 23 U 3831/12, od 11. oktobra 2012.

Ustavni sud Republike Srbije

1. Odluka o ustavnoj žalbi, UŽ –3458/13, od 19. novembra 2013.
2. Odluka o ustavnoj žalbi, UŽ–1286/2012, od 29. marta 2012.
3. Odluka o ustavnoj žalbi, UŽ–5331/2012, od 28. decembra 2012.

Beogradski centar za ljudska prava je tokom 2012. i 2013. godine uz podršku Visokog Komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) sproveo projekat pod nazivom „Pružanje pravne pomoći tražiocima azila”, čiji je cilj obezbeđivanje adekvatne pravne pomoći tražiocima azila i unapređivanje pravne regulative i prakse državnih organa u postupku azila. Pored pružanja direktne pravne pomoći, pažnja Beogradskog centra bila je usmerena na podizanje svesti građana i nadležnih organa o ovoj temi i na promociju novih, adekvatnih rešenja za uočene probleme. Tokom 2013. godine Centar je u saradnji s Pravosudnom akademijom i UNHCR organizovao i obuke o međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava tražilaca azila.

Pred Vama je drugi godišnji izveštaj Beogradskog centra o situaciji u oblasti azila u Republici Srbiji koji sadrži saznanja do kojih je tim Beogradskog centra došao neposredno, kao i podatke pribavljene od nadležnih institucija, međunarodnih organizacija, drugih nevladinih organizacija i iz medija.

Izveštaj su pripremili: Nikola Kovačević, Lena Petrović, Sonja Tošković i Jovana Zorić, u tome su im pomogli Maša Vukčević, Vesna Jovanović, Bogdan Krasić i Milena Manojlović.

Beograd, april 2014.

Sažetak

Pravni okvir

Srbiju obavezuju brojni univerzalni i regionalni međunarodni ugovori za zaštitu ljudskih prava koji su na direktan ili posredan način od značaja za zaštitu prava tražilaca azila: Konvencija UN o statusu izbeglica sa dodatnim Protokolom, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Konvencija UN protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja i kažnjavanja, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Evropska konvencija za sprečavanje mučenja, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, Konvencija UN o pravima deteta, i dr.

Ustavom Srbije (čl. 57 st. 1) jamči se pravo na utočište, dok je postupak za dobijanje azila u RS i ostvarivanje prava i obaveza lica koja traže azil, izbeglica i lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita podrobnije uređeno Zakonom o azilu iz 2008. godine. ZoA i Zakonom o upravljanju migracijama iz 2012. godine (čl. 15 i 16), nadležnost za smeštaj i integraciju lica kojima je priznato pravo na utočište ili supsidijarna zaštita dodeljena je Komeserijatu za izbeglice i migracije.

Statistika

Od 1. januara do 31. decembra 2013. godine ukupno 5066 lica su izrazila nameru da traže azil u Srbiji, od toga 598 maloletnika bez pratnje, 564 dečaka i 34 devojčice. U istom periodu, Kancelarija za azil je donela 193 odluke – usvojena su 4 zahteva za azil, 5 zahteva je odbijeno, 8 zahteva odbačeno, a postupci su obustavljeni za 176 zahteva. Od stupanja na snagu ZoA, 1. aprila 2008 godine, zaključno sa 31. decembrom 2013. godine, u Srbiji je dodeljeno ukupno 5 izbegličkih statusa i 7 supsidijarnih zaštita.

Postupak

Pristup teritoriji i postupku. – Rad službenika granične policije koji stupaju u kontakt s regularnim migrantima, odnosno način na koji granični organi ispunjavaju svoju obavezu da tražiocima azila moguće pristup redovnom postupku za dobijanje azila morao bi biti transparentniji i podvrgnut nezavisnom monitoringu, koji bi mogle da vrše nevladine organizacije kao što je već praksa

u državama u regionu. Na aerodromu u Beogradu u 2013. godini, u samo dva slučaja prepoznata je namera za traženje azila, a prema saznanjima Beogradskog centra samo jedno od ova dva lica je imalo i pristup teritoriji. Tokom 2013. godine Beogradski centar za ljudska prava je primao pritužbe od strane tražilaca azila koje se odnose na neizdavanje potvrda o izraženoj nameri u policijskim upravama.

Načelo nekažnjavanja tražilaca za bespravni ulazak ili boravak. – Statistički podaci o broju prekršajno kažnjenih lica za ilegalni ulazak i boravak u Srbiji dovode u sumnju poštovanje ovog načela u praksi, iako je ono predviđeno UN Konvencijom i ZoA. U periodu od 1. januara do 1. novembra 2013. godine 4371 lice je prekršajno kažnjeno zbog ilegalnog prelaska granice, zbog nelegalnog boravka na teritoriji Republike Srbije prekršajno je kažnjeno 231 lice, dok su 43 lica kažnjena i za ilegani prelazak državne granice i za ilegalan boravak na teritoriji RS. Na osnovu podataka koje je Beogradski centar za ljudska prava prikupio od prekršajnih sudova, u ovom periodu nijedno lice nije izrazilo nameru da traži azil u prekršajnom postupku.

Prvostepeni postupak. – Zahtev za azil se podnosi ovlašćenom službeniku Kancelarija za azil usmeno na zapisnik, u terminu koji mu za to odredi ovlašćeni službenik Kancelarije za azil; u praksi od dolaska u centar za azil do podnošenja zahteva može da protekne i do 6 meseci, što doprinosi dugom trajanju postupka. Zakon o azilu ne propisuje rok za donošenje prvostepene odluke.

Koncept sigurne treće zemlje i sigurne zemlje porekla. – Kancelarija za azil je i u 2013. godini nastavila praksu automatske primena koncepta sigurne treće zemlje, zasnovanog na jednostranoj odluci Vlade, koja je doneta 2009. godine i koja od tada nije revidirana, čime se stvara rizik od kršenja zabrane principa *non-refoulement*, kako direktnog tako i lančanog. Upravni sud i Ustavni sud Srbije u svojim odlukama su potvrdili zakonitost prakse automatske primene Odluke Vlade RS o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država, dok se Ustavni sud oglasio nenadležnim da odlučuje o ustavnosti ove odluke.

Drugostepni postupak. – Od početka 2012. kada je Beogradski centar za ljudska prava počeo da pruža pravnu pomoć tražiocima azila, Komisija za azil nijednim svojim rešenjem nije odlučivala o osnovanosti zahteva za azil. U 2013. godini Komisiji za azil je uloženo 19 žalbi. Dve žalbe su usvojene i prvostepena rešenja poništena dok je 10 žalbi odbijeno kao neosnovano. U istom periodu su podnete 3 žalbe zbog ćutanja uprave povodom kojih je Komisija za azil naložila Kancelariji za azil da odluči o zahtevu za azil.

Sudska kontrola: postupak po tužbi Upravnom sudu. – Protiv konačne odluke Komisije za azil, ili kada Komisija nije odlučila o žalbi stranke, moguće je pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom. Tokom 2013, kao ni tokom prethodne dve godine Upravni sud nije doneo nijednu presudu kojom je usvojio

tužbeni zahtev tražilaca azila. Tužba Upravnom sudu po pravilu ne odlaže izvršenje upravnog akta protiv koga je podneta, odnosno žalba nema automatsko „suspenzivno dejstvo.“ I pored toga što Upravni sud do sada ni u jednom predmetu nije odložio izvršenje konačnog upravnog akta u postupku azila, Ustavni sud Srbije ipak smatra da je tužba Upravnom sudu u ovom kontekstu delotvoran pravni lek.

Smeštaj

Komesarijat za izbeglice i migracije je tokom 2013. godine organizovao smeštaj tražilaca azila u objektima u Banji Koviljači, Bogovađi, Vračeviću, Sjenici i Obrenovcu. Usled popunjenosti kapaciteta Centra za azil u Bogovađi, veliki broj lica je tokom septembra i oktobra boravilo u šumama u okolini Centra, u životnim uslovima koji bi se mogli okarakterisati kao nehumani i ponižavajući. Vlada Srbije je na predlog Komesarijata za izbeglice i migracije donela zaključak na osnovu koga je u januaru 2013. godine otvoren privremeni centar u privatnoj kući u mestu Vračević, gde su u nehigijenskim i nehumanim uslovima tražioci azila boravili do jula 2013. godine.

Vlada Republike Srbije u decembru 2013. godine otvorila je još dva nova privremena centra u Sjenici i Tutinu.

Integracija

Do sada ništa nije učinjeno na stvaranju uslova za integraciju lica koja uživaju neki od oblika zaštite u RS, niti su do kraja 2013. godine za tu namenu izdvojena budžetska sredstva.

1. Međunarodni pravni okvir

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima je prvi univerzalni dokument za zaštitu ljudskih prava u kome se pominje pravo na azil:

Član 14.

1. Svako ima pravo da traži i uživa u drugim zemljama azil od proganjanja.
2. Na ovo pravo se ne može pozvati u slučaju gonjenja koje se istinski odnosi na krivična dela nepolitičke prirode ili na postupke protivne ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija.

Konvencija UN o statusu izbeglica iz 1951. godine¹ i Protokol o statusu izbeglica iz 1967,² ne priznaju eksplicitno pravo na azil, ali sadrže niz prava i obaveza koji proističu iz prava na priznanje statusa izbeglice.

Izbeglicom se prema Konvenciji smatra lice koje bojeći se opravdano da će biti progonjeno zbog svoje rase, vere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili političkih mišljenja, nađe izvan zemlje čije državljanstvo ono ima i koje ne želi ili, zbog toga straha, neće da traži zaštitu te zemlje; ili lice koje nema državljanstvo a nalazi se izvan zemlje u kojoj je imalo svoje stalno mesto boravka usled takvih događaja, ne može ili, zbog straha, ne želi da se u nju vrati (čl.1 A (2)).

Osnovni principi međunarodnog prava ljudskih prava pružaju širu zaštitu od Konvencije iz 1951. godine i primenjuju se na sva lica koja se nalaze na teritoriji jedne države,³ bez obzira na njihovo državljanstvo, pa samim tim i na iregularne migrante i tražioce azila. Država je dužna ne samo da se suzdržava od kršenja ljudskih prava, već i da obezbedi njihovo poštovanje i uživanje, u zakonima i u praksi, i da preduzme mere za sprečavanje kršenja prava od strane trećih lica. Srbiju obavezuju brojni univerzalni i regionalni međunarodni ugovori za zaštitu ljudskih prava koji su na direktan ili posredan način od značaja za zaštitu prava tražilaca azila: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima,⁴ Konvencija UN protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili po-

1 *Sl. glasnik FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 7/60.

2 *Sl. glasnik FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 15/67.

3 Teritorija obuhvata i međunarodnu zonu na aerodromima, vidi *Amuur protiv Francuske*, Predstavka br. 17/1995/523/609, Presuda ESLJP od 25. juna 1996. Obaveza države da pruža posebnu zaštitu maloletnim tražiocima azila počinje već od trenutka kada oni pokušaju da stupe na njenu teritoriju, vidi UN Komitet za prava deteta, *Opšti komentar br. 6*, od 1. septembra 2005, CRC/GC/2005/6, para. 12.

4 *Sl. list SFRJ*, br.7/71.

nižavajućih postupanja i kažnjavanja,⁵ Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda,⁶ Evropska konvencija za sprečavanje mučenja, nečovčnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja,⁷ Konvencija UN o pravima deteta,⁸ i dr.

5 *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 9/91.

6 *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 9/03.

7 *Ibid.*

8 *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 15/90 i *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 4/69 i 2/97.

2. Pravo na azil u domaćem pravnom poretku

Ustavom Srbije⁹ u članu 57 st. 1 jamči se pravo na utočište:

Stranac koji osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, ima pravo na utočište u Republici Srbiji.

Postupak za sticanje utočišta uređuje se zakonom.

Postupak za dobijanje azila u Republici Srbiji i ostvarivanje prava i obaveza lica koja traže azil, izbeglica i lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita detaljnije su uređeni Zakonom o azilu.¹⁰ Zakon pored prava na azil koje obuhvata pravo na utočište i pravo na supsidijarnu (humanitarnu) zaštitu, obuhvata i privremenu zaštitu koja se pruža u slučaju masovnog priliva lica kada nije moguće sprovesti individualne postupke za odobravanje azila.¹¹ Na pitanja koja nisu uređena Zakonom o azilu primenjuje se Zakon o opštem upravnom postupku¹² i Zakon o upravnom sporu.¹³

Iako se u načelu Zakon o strancima¹⁴ ne primenjuje na strance koji su podneli zahtev za dobijanje azila ili kojima je u Republici Srbiji dodeljen azil, odredbe ovog zakona se primenjuju na uslove za spajanje porodice lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita (čl. 49 ZoA),¹⁵ i na udaljenje stranaca (čl. 57 Zo A).

Zakonom o upravljanju migracijama¹⁶ nadležnost za smeštaj i integraciju lica kojima je priznato pravo na utočište ili supsidijarna zaštita (čl. 15 i 16) dodeljena je Komesarijatu za izbeglice i migracije.

Uživanje prava koje predviđa UN Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine zavisi od dejstva procesnih garancija koje treba da budu efikasne i primenljive u praksi, a ne teoretske i iluzorne.¹⁷ Organi nadležni za postupak azila i za eventualno udaljenje stranca (kome nije odobren azil, ali i koji nije bio

9 *Sl. glasnik RS*, br. 83/06.

10 *Sl. glasnik RS*, br. 109/07, stupio na snagu 1. aprila 2008.

11 Vidi više u D. Dobrković, *Pravo na azil – pravni okvir u Republici Srbiji*, Komentar Zakona o azilu Srbije, Beogradski centar za ljudska prava, 2008, dostupno na: http://azil.rs/doc/komentar_zakona_o_azilu_bcljlp.pdf.

12 *Sl. list SRJ*, br. 33/97, 31/01 i *Sl. glasnik RS*, br.30/10.

13 *Sl. glasnik RS*, br. 111/2009.

14 *Sl. glasnik RS*, br. 97/2008.

15 Spajanje porodice lica kome je priznato pravo na utočište regulisano je Zakonom o azilu.

16 *Sl. glasnik RS*, br. 107/12.

17 *Artico protiv Italije*, Predstavka br. 6694/74, Presuda ESLJP od 13. maja 1980, para. 33.

u postupku azila) sa teritorije Republike Srbije moraju da postupaju u skladu sa standardima međunarodnog prava ljudskih prava koja proističu iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i jurisprudencije Evropskog suda za ljudska prava. Nepravičan postupak azila, odnosno uskraćivanje prava na pristup postupku azila, može da dovede ne samo do povrede principa *non-refoulement* već i do drugih teških kršenja ljudskih prava kao što su pravo na život¹⁸ i zabrana mučenja i nečovečnog i ponižavajućeg postupanja¹⁹, pravo na slobodu²⁰, fundamentalni aspekti prava na pravično suđenje²¹ i pravo na delotvorni pravni lek.²²

18 *Bader i Kanbor protiv Švedske*, Predstavka br. 13284/04, Presuda ESLJP od 8. novembra 2005, para. 48.

19 *M.S.S. protiv Belgije i Grčke*, Predstavka br. 30696/09, Presuda ESLJP od 21. januara 2011, para. 344–361.

20 *Z. i T. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, Predstavka br. 27034/05, Odluka o prihvatljivosti ESLJP od 28. februara 2006.

21 *Al-Moayad protiv Nemačke*, Predstavka br. 35865/03, Odluka o prihvatljivosti ESLJP od 20. februara 2007, para. 100–102.

22 *Hirsi Jamaa i drugi protiv Italije*, Predstavka br. 27765/09, Odluka Velikog veća ESLJP od 23. februara 2012, para. 201–207.

3. Statistike²³

Statistika o broju izraženih namera

Od 1. januara do 31. decembra 2013. godine ukupno 5066 lica je izrazilo nameru da traže azil u Srbiji,²⁴ registrovana su 742 tražioca azila, dok su podneta 153 zahteva za azil, saslušano je svega 19 tražilaca azila i usvojena su 4 zahteva za azil.²⁵

Od ukupnog broja 5066 lica koja su tražila azil, tokom januara je 157 lica izrazilo nameru, tokom februara 193, marta 381, aprila 490, maja 370, juna 272, jula 369, avgusta 334, septembra 627, oktobra 651, novembra 607 i u decembru 614 lica.²⁶

Od toga je 1338 lica poreklom iz Sirije, 624 iz Eritreje, 507 iz Somalije, 490 iz Avganistana, 249 iz Alžira, 226 iz Malija, 207 iz Pakistana, 169 iz Sudana, 149 iz Nigerije, 116 iz Obale Slonovače, 95 iz Maroka, 85 iz Gane, 83 iz Palestine, 79 iz Tunisa, 66 iz Bangladeša, 58 iz Iraka, 57 iz Komori, 49 iz Senegala, 44 iz Sijere Leone, 40 iz Kameruna, 38 iz Gvineje, 36 iz Konga, 32 iz Mauritanije, 34 iz Irana, 30 iz Gambije, 21 iz Libije, 20 iz Egipta, 21 iz Burkinse Faso, 15 sa Madagaskara, 13 iz Kube, 10 iz Togo i Ruande, 9 iz Indije, 4 iz Tanzanije, 3 iz Etiopija, Kenije i Gabona, 2 iz Centralnoafričke Republike, Turske, Čada, Angole, Benina, Zapadne Sahare, i po jedan tražilac azila iz Liberije, Holandije, Ugande, Makedonije, BiH, Nepala, Šri Lanke, Ukrajine, Hrvatske, Jemena, Rusije i Filipina. Na Aerodromu „Nikola Tesla“ u Beogradu izražene su dve namere, dok su u Pribvatilištu za strance u Padinskoj Skeli izražene 4 namere da se traži azil.²⁷ U periodu od 1. januara do 1. septembra 2013. godine, 30 stranih državljana je izrazilo nameru da traže azil na granici, dok je u područnim policijskim upravama nameru da traži azil izrazilo 3148 stranaca.²⁸

U periodu od 1. januara do 31. decembra 2013. godine, 598 maloletnika bez pratnje je tražilo azil u RS, od čega 564 dečaka i 34 devojčice, dok je u istom periodu 768 maloletnih lica sa pratnjom tražilo azil u RS.²⁹

23 Vidi grafički prikaz statistika na <http://azil.rs/documents/category/izvestaji>.

24 Objedinjene statistike dobijene su tokom 2013. godine od UNHCR Kancelarije u Beogradu, Kancelarije za azil MUP RS i Biroa za informacije od javnog značaja MUP RS.

25 Podaci dobijeni od MUP, Uprava granične policije, Beograd, 28. januar 2014.

26 *Ibid.*

27 Podaci dobijeni od MUP, Uprava granične policije, Beograd, 28. januar 2014.

28 Uprava granične policije, Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja 03/09 br. 26–262/13–5, 16. oktobar 2013.

29 *Ibid.*

Statistika o postupku azila

Kancelarija za azil je tokom 2013. godine saslušala svega 19 lica, i donela 193 odluke. Usvojena su 4 zahteva za azil, 5 zahteva je odbijeno, 8 zahteva odbačeno, a postupci su obustavljeni za 176 zahteva. U istom periodu Komisiji za azil podneto je ukupno 19 žalbi na odluke Kancelarije za azil, od toga 2 žalbe su usvojene i prvostepena rešenja su poništena, 10 žalbi je odbijeno kao neosnovano, dok su 3 žalbe podnete zbog ćutanja uprave.³⁰

U periodu od 1. januara do 31. decembra 2013. godine, pred Upravnim sudom pokrenuto je 10 upravnih sporova protiv rešenja Komisije za azil RS. Od navedenog broja pokrenutih sporova, nerešenih predmeta je 5, dok je u ostalih 5 tužba odbijena.³¹

Od stupanja na snagu ZoA, 1. aprila 2008. godine, zaključno sa 31. decembrom 2013. godine, u Srbiji je dodeljeno ukupno 5 izbegličkih statusa i 7 supsidijarnih zaštita.

Statistika o smeštaju tražilaca azila

Tokom 2013. godine, ukupno 3023 lica bila su smeštena u centrima za azil u Republici Srbiji, i to u Banji Koviljači 684 lica, Bogovađi 1945 lica, Obrenovcu 239 i Sjenici 155 lica.³² U privremenom smeštajnom objektu u Vračeviću tokom 2013. godine boravio je veći broj lica nego u ostalim centrima, ali nije dostupan podatak o ukupnom broju lica smeštenih u ovom objektu.³³

Zavod za vaspitanje dece i omladine u Beogradu je u periodu od 1. januara do 1. decembra 2013. godine zbrinuo 43 maloletnika bez pratnje, od čega je 29 maloletnika izrazilo nameru da traži azil, 4 maloletnika su pobegli, dok je 25 registrovano od strane Kancelarije za azil i nakon toga smešteno u centre za azil u Bogovađi i Banji Koviljači.³⁴ U istom periodu, Zavod za vaspitanje dece i omladine u Nišu zbrinuo je 23 lica.³⁵

30 Podaci dobijeni od MUP, Uprava granične policije, Beograd, 28. januar 2014.

31 Podaci dobijeni od Upravnog suda u Beogradu, odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. Su III-18 7/14, 17. januar 2014.

32 Podaci dobijeni od Komesarijata za izbeglice i migracije, odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 019-205-4/2014, Beograd, 4. april 2014.

33 Podatak dobijen od Komesarijata za izbeglice i migracije odnosi se samo na broj lica po mesecima, i to 25-31. januar 142 lica, tokom februara 141 lice, tokom marta 553 lica, aprila 635 lica, maja 670 lica, juna 528, 1-8. jula 207 lica, 10 dana tokom novembra i decembra u jednom objektu 77 lica, a u drugom objektu 96 lica tokom 21 dana. Ovi brojevi ne odnose se na broj ostvarenih pansiona, već na broj lica koja su boravila u ovom objektu tokom određenog vremenskog perioda koji se ne poklapa sa kalendarskim mesecom. Podaci dobijeni od Komesarijata za izbeglice i migracije, odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 019-205-1/2014, Beograd, 5. februar 2014.

34 Podatak dobijen od Zavoda za vaspitanje dece i omladine u Beogradu, 9. april 2014.

35 Podatak dobijen od Zavoda za vaspitanje dece i omladine u Nišu, 7. april 2014.

4. Pristup teritoriji i postupku azila

Pravo na pristup postupku azila predstavlja osnovni preduslov za ostvarenje prava na utočište. Ovo pravo nije eksplicitno propisano Zakonom o azilu, ali se logičkim i teleološkim tumačenjem Zakona može izvesti zaključak da Zakon pruža garanciju prava na pristup postupku azila. Da bi tražilac azila imao pristup postupku azila neophodno je da njegova namera da traži azil bude prepoznata i evidentirana od strane nadležnih organa (Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije).

Zakon o azilu propisuje da stranac može izraziti pismenim ili usmenim putem nameru da traži azil prilikom granične kontrole na ulazu u Republiku Srbiju ili unutar njene teritorije pred nadležnim licem MUP (čl. 22). Dakle, prema Zakonu, namera da se traži azil može se izraziti na granici i u svim policijskim upravama u Srbiji pred službenikom Odeljenja za strance. Pošto izrazi nameru, ista se evidentira, i ovlašćeni službenik Odeljenja za strance, Uprave granične policije izdaje strancu potvrdu o izraženoj nameri. Nakon toga, stranac je dužan da se u roku od 72 sata javi Kancelariji za azil, odnosno ovlašćenom licu u nekom od centara za smeštaj tražioca azila. Potvrda se izdaje u tri primerka, od kojih se prvi izdaje strancu, drugi se, bez odlaganja, dostavlja Kancelariji za azil, a treći ostaje u arhivi organizacione jedinice MUP koja je izdala potvrdu.³⁶ Zakon o azilu garantuje strancu koji se nalazi na teritoriji Republike Srbije pravo da podnese zahtev za dobijanje azila (čl. 4), međutim, Zakon predviđa da se zahtev za azil podnosi tek nakon registracije stranca koji je izrazio nameru da traži azil.³⁷

4.1. Pristup teritoriji i postupku u pograničnom pojasu

Diskreciono pravo svake države je da donese odluku o tome da li će strancu dozvoliti da stupi na njenu teritoriju, ali se prilikom donošenja ove odluke države moraju pridržavati pravila međunarodnog prava ljudskih prava koja je obavezuju.³⁸ Drugim rečima, sve države su dužne da garantuju, obezbede i štite ljudska prava svih lica koja se nađu pod njenom jurisdikcijom. Pojam “jurisdikcija” u ovom slučaju ne odnosi se samo na lica koja su se našla na teritoriji

36 Čl. 5 st. 2 Pravilnika o sadržini i izgledu obrazaca zahteva za azil i isprava koje se mogu izdati tražiocima azila i licima kojima je odobren azil ili privremena zaštita, *Sl. glasnik RS*, br. 53/2008.

37 Vidi više u poglavlju 5. Postupak za dobijanje azila u Srbiji.

38 *Practitioners guide on migration and international human rights law – Practitioners Guide no. 6*, International Commission of Jurists, Ženeva, 2011, str. 43.

određene države, već na sva lica koja se nalaze pod efektivnom kontrolom organa te države.³⁹ Kao što se preporučuje u jednom od priručnika o standardima monitoringa graničnih prelaza

„države moraju da budu oprezne kako bi obezbedile da se tražioci azila ne odbijaju odmah na graničnim prelazima pre nego što se njihove namere ne razmotre zbog činjenice što je status izbeglice deklarativne prirode (osoba ne postaje izbeglica priznanjem izbegličkog statusa, već se status izbeglice priznaje zato što on ili ona jeste izbeglica), kao i zbog činjenice da se princip *non-refoulement* odnosi na tražioce azila o čijim statusu još uvek nije odlučeno.”⁴⁰

Migrante koji su uhvaćeni prilikom ilegalnog prelaska granice odnosno prelaska državne granice van graničnih prelaza, ili neposredno u blizini granice policija lišava slobode, nakon čega im se, ukoliko odmah ne mogu da budu izvedeni pred prekršajni sud, određuje policijsko zadržavanje do 24 sata.⁴¹ Kada je to moguće, ova lica se bez odlaganja i uz prekršajnu prijavu izvode pred prekršajnog sudiju kako bi se protiv njih vodio postupak za ilegalan prelazak državne granice.⁴² Što se tiče prelaska državne granice na samim graničnim prelazima, stranci koji ne izraze nameru za traženje azila i ne ispunjavaju uslove za ulazak u Republiku Srbiju vraćaju se na granični prelaz države iz koje su došli. Ženevska konvencija o statusu izbeglica (čl. 31) i Zakon o azilu (čl. 8) sadrže odredbe kojima se predviđa zabrana kažnjavanja izbeglica za bespravni ulazak ili boravak, ukoliko je direktno došao sa teritorije gde mu je ugrožen život i sloboda i pod rezervom da se odmah prijavi vlastima i izloži im razloge svog bespravnog ulaska i boravka.⁴³

Pripadnici MUP koji stupaju u kontakt sa strancima na graničnoj liniji moraju da budu odgovarajuće obučeni da prepoznaju nameru za traženje azila, i da postupaju s tražiocima azila kao sa posebno ranjivom kategorijom migranata. Jedan od osnovnih preduslova da bi se prepoznala namera za traženje azila jeste stvaranje uslova da se stranac i pripadnik granične policije sporazumeju na jeziku koji stranac razume, tj. da se uhapšeni stranac na jeziku koji razume obavesti o svojim pravima. Iz tog razloga, neophodno je da se svakom uhapšenom strancu preda pisani obrazac obaveštenja o pravima kojim će se poučiti o proceduri koja se na njega primenjuje i osnovnim pravima, i koji je sačinjen na maternjem jeziku stranca.⁴⁴

39 *Ibid.*

40 N. Kogovšek, *Border monitoring methodologies*, Peace Institute, Slovenija, 2006, str. 11.

41 Podaci do kojih su saradnici Beogradskog centra za ljudska prava došli kroz aktivnosti NPM prilikom posete PU Sombor.

42 Čl. 65 st. 1 Zakona o zaštiti državne granice, *Sl. glasnik RS*, br. 97/2008.

43 Vidi više o prekršajnim postupcima u poglavlju 4.4. Nekažnjavanje tražilaca azila i pristup postupku azila u prekršajnom postupku.

44 Ovakva praksa postoji na graničnom prelazu Preševo gde se uhapšenim iregularnim migrantima predaje obrazac koji je sačinjen na engleskom, francuskom i arapskom jeziku.

Rad službenika granične policije koji stupaju u kontakt s iregularnim migrantima, odnosno način na koji granični organi ispunjavaju svoju obavezu da tražiocima azila omogućue pristup redovnom postupku za dobijanje azila morao bi biti podvrgnut nezavisnom monitoringu, koji bi mogle da vrše nevladine organizacije⁴⁵ kao što je već praksa u državama u regionu.⁴⁶ Nezavisni monitoring je institut koji uglavnom počiva na tripartitnom sporazumu između Ministarstva unutrašnjih poslova, UNHCR i nevladinih organizacija koje pružaju pravnu pomoć tražiocima azila, i taj model je doprineo unapređenju prakse u pogledu ostvarivanja i zaštite prava i tražilaca azila i ilegalnih migranata.⁴⁷

4.2. Pristup teritoriji i postupku na aerodromu „Nikola Tesla“ u Beogradu

Aerodrom „Nikola Tesla“ je jedan od retkih aerodroma u Evropi na kojem je od 2008. godine prepoznato svega nekoliko namera. Naime, u period od 2008. do 2010. godine samo jednom licu je omogućeno da izrazi nameru za traženje azila i to tek nakon intervencije UNHCR⁴⁸ dok za 2011. i 2012. godinu nema podataka o postojanju takvih slučajeva.⁴⁹ Ovakvo stanje stvari je zabrinjavajuće jer nastaje niz rizika po kršenje prava potencijalnih tražilaca azila (pre svega principa *non-refoulement*), i dovodi u pitanje sposobnost, ali i želju pripadnika granične policije u tranzitnoj zoni aerodroma da prepoznaju nameru za traženje azila. Na primer, u susjednoj Mađarskoj, tokom 2011. i 2012. godine, izraženo je preko 230 namera.⁵⁰

45 Npr. u susjednoj Mađarskoj pokazalo se da je broj evidentiranih namera tražilaca azila povećan nakon što su dozvoljene nezavisne monitoring posete nevladine organizacije Mađarski helsinški odbor. Vidi više u „Access to territory and Asylum Procedure in Serbia (2011)“ dostupno na http://helsinki.hu/wp-content/uploads/final_border_monitoring_ENG.pdf i u „Access to territory and Asylum Procedure in Serbia (2012)“, dostupno na: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/hel2013_menekulteng_final.pdf.

46 Vidi više o monitoringu granica u Centralnoj Evropi na <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/what-we-do/monitoring-the-border.html>; više o monitoringu granica u Hrvatskoj vidi na <http://www.mup.hr/main.aspx?id=79225>.

47 Prema “Border monitoring methodologies,” *supra* 45, monitoring granice je: “...organizovana i sistematska aktivnost za posmatranje i dokumentovanje postupaka sa strancima i potencijalnim tražiocima azila na granicama i svim drugim objektima u vezi sa granicom (policijske stanice, pritvor za strance i slično).” – prevod naš.

48 UNHCR, *Srbija kao zemlja azila, zapažanja o položaju tražilaca azila i korisnika međunarodne zaštite*, avgust 2012, para 14, dostupno na http://www.unhcr.rs/media/Srbija_zemlja_azila.pdf.

49 Podatak dobijen od Biroa za informacije od javnog značaja pri Kabinetu Ministra unutrašnjih poslova, 27. novembar 2012.

50 Npr. u istom periodu, u tranzitnoj zoni aerodroma „Ferenc List“ u Mađarskoj prepoznato je preko 230 namera (168 u 2011. godini i 70 u 2012. godini), vidi izveštaje Mađarskog helsinškog odbora za 2011. i 2012. godinu, dostupno na http://helsinki.hu/wp-content/uploads/final_border_monitoring_ENG.pdf i http://helsinki.hu/wp-content/uploads/hel2013_menekulteng_final.pdf.

U 2013. godini, u samo dva slučaja prepoznata je namera za traženje azila,⁵¹ a prema saznanjima Beogradskog centra samo jedno od ova dva lica je imalo i pristup teritoriji.⁵² U jednom od ova dva slučaja tražilac azila je u više navrata izrazio nameru da traži azil, ali mu je potvrda o izraženoj nameri izdata tek nakon dva bezuspešna pokušaja vraćanja u zemlju iz koje je došao, i nakon intervencije Beogradskog centra za ljudska prava i UNHCR.

Ovaj slučaj na jasan način manifestuje i nedostatke postojećeg Zakona o azilu, koji ne reguliše situacije gde je namera izražena u tranzitnoj zoni aerodroma, već se na lica koja izraze nameru u tranzitnoj zoni primenjuje standardna procedura predviđena Zakonom o azilu, što samo po sebi ne bi bilo loše ukoliko bi se na odgovarajući način i u zakonu i u praksi garantovala primena principa *non-refoulement*.

Lišenje slobode na Aerodromu „Nikola Tesla” u Beogradu. – Ista osoba provela je u tranzitnoj zoni aerodroma više od dva dana bez ikakve odluke nadležnog organa, što prema praksi Evropskog suda za ljudska prava predstavlja povredu člana 5 koji se odnosi na slobodu i bezbednost ličnosti.⁵³ Naime, u slučaju *Amuur protiv Francuske*,⁵⁴ Evropski sud za ljudska prava je stao na stanovište da boravak u tranzitnoj zoni predstavlja lišenje slobode. Da bi boravak u tranzitnoj zoni bio zakonit, tj. u skladu sa principima Evropskog suda, on mora biti zasnovan na odluci kojom se nekom licu određuje boravak u tranzitnoj zoni i koja je doneta u skladu sa unutrašnjim propisima date države. U suprotnom, arbitrerno lišenje slobode, bez potpore u domaćim propisima predstavlja povredu člana 5–1-f Evropske konvencije, kojim se garantuje da lišenje slobode u cilju sprečavanja nelegalnog ulaska u zemlju određenog lica mora biti u skladu sa unutrašnjim propisima date države. Čak i da je doneta odluka o lišenju slobode, prema odredbama Zakona o strancima (čl. 48), ovo lice bi, ako to nalažu razlozi obezbeđenja prinudnog udaljenja, moglo da bude zadržano od strane policije najduže 24 sata. Dakle, u pomenutom slučaju tražilac azila je nezakonito bio lišen slobode u tranzitnoj zoni aerodrom.⁵⁵

4.3. Izdavanje potvrde o izraženoj nameri da se traži azil

Tokom 2013. godine Beogradski centar za ljudska prava je primao pritužbe od strane tražilaca azila koje se odnose na neizdavanje potvrda o izraženoj

51 Podatak dobijen od Biroa za informacije od javnog značaja pri Kabinetu ministra unutrašnjih poslova, 28. januar 2014.

52 Prema saznanjima do kojih je Beogradski centar došao tokom redovnih aktivnosti pružanja pravne pomoći i na osnovu podataka dobijenih od APC.

53 Vidi na primer slučaj *Nolan i K. protiv Rusije*, Predstavka br. 2512/04, 12. februar 2009, st. 99.

54 *Amuur protiv Francuske*, *supra* 3, st. 50.

55 I Komitet protiv mučenja Saveta Evrope (CPT) smatra da boravak u tranzitnoj zoni predstavlja lišenje slobode. Vidi Izvod iz 7. *Opšteg izveštaja* [CPT/Inf (97) 10], para. 25, CPT standardi, dostupno na <http://www.cpt.coe.int/serbian.htm>.

nameri u policijskim upravama.⁵⁶ Saradnici Beogradskog centra primili su nekoliko pritužbi tražilaca azila koji borave u novoootvorenom Centru za smeštaj tražilaca azila u Obrenovcu. Naime, Policijska stanica Obrenovac, koja je u sastavu PU Beograd, prema saznanjima Beogradskog centra, nije izdavala potvrde o izraženoj nameri, već je lica koja su bez potvrde stigla u Centar upućivala u Beograd, u sedište Odeljenja za strance kako bi im se tamo izdala potvrda.⁵⁷ Ovakva praksa sa sobom nosi velike rizike, s obzirom da lica koja se kreću ka Beogradu kako bi im se izdala potvrda, mogu biti zaustavljena i legitimisana. Ukoliko tom prilikom ne poseduju identifikacioni dokument, niti dokaz da su legalno na teritoriji Srbije, mogu u skladu sa odredbama Zakona o prekršajima,⁵⁸ ali i Zakona o policiji⁵⁹ da budu lišena slobode nakon čega bi protiv njih bila podneta prekršajna prijava za nezakoniti boravak na teritoriji Republike Srbije. Ukoliko, zbog teškoće u sporazumevanju, pripadnik MUP ne prepozna nameru lica koje lišava slobode (tražilac azila), nastaje rizik od kršenja prava na pristup postupku azila, a samim tim i niza drugih prava – bez potvrde o izraženoj nameri za traženje azila, tražilac azila ne može da bude primljen u Centar kako bi se registrovao, a samim tim ni da podnese zahtev za azil. Dalje, ovo lice bi bilo izloženo riziku deportacije i kršenju načela *non-refoulement*. Beogradski centar je primio pritužbe i na rad PS Loznica, odakle su tražioci azila navodno takođe morali da idu do Beograda kako bi dobili potvrdu o izraženoj nameri.

4.4. Nekažnjavanje tražilaca azila i pristup postupku azila u prekršajnom postupku

Ženevska konvencija o statusu izbeglica garantuje zabranu kažnjavanja izbeglica za bespravni ulazak ili boravak, ukoliko je direktno došao sa teritorije gde mu je ugrožen život i sloboda i pod rezervom da se odmah prijavi vlastima i izloži im razloge svog bespravnog ulaska i boravka, priznate kao valjane (čl. 31). Zakon o azilu podiže na rang načela garantiju da lice koje traži azil neće biti kažnjeno za nezakonit ulazak ili boravak u Republici Srbiji, pod uslovom da bez odlaganja podnese zahtev za dobijanje azila i da pruži valjano obrazloženje za svoj nezakonit ulazak ili boravak (čl. 8). Doslovno poštovanje ovog načela bi trebalo da obezbedi nesmetani pristup postupku azila. Međutim, statistički

56 Vidi više u *Izveštaj jun-oktobar 2013*, dostupno na http://azil.rs/doc/periodi_ni_izve_taj_FI-NALNI_jun_oktobar_2013.pdf.

57 Sedište Odeljenja za strance nalazi se u Savskoj ulici 35 u Beogradu.

58 *Sl. glasnik RS*, br. 65/2013.

59 *Sl. glasnik RS*, br. 101/2005 i 36/2009.

podaci o broju prekršajno kažnjenih lica za ilegalni ulazak i boravak u Srbiji dovode u sumnju poštovanje ovog načela u praksi.

Zakon o zaštiti državne granice⁶⁰ propisuje novčanu kaznu od 5.000 do 50.000 dinara ili kaznu zatvora do 30 dana ako osoba pređe ili pokuša da pređe državnu granicu na nedozvoljen način. Zakon o strancima propisuje da će se stranac kazniti za nezakoniti boravak u Republici Srbiji novčanom kaznom u iznosu od 6.000 do 30.000 dinara i predviđa mogućnost izricanja zaštitne mere udaljenja stranca sa teritorije Republike Srbije.⁶¹

U odnosu na 2012. godinu, broj prekršajno kažnjenih lica zbog ilegalnog prelaska granice i ilegalnog boravka na teritoriji Republike Srbije drastično je porastao.⁶² U periodu od 1. januara do 1. novembra 2013. godine 4371 lice je prekršajno kažnjeno zbog ilegalnog prelaska granice, zbog nelegalnog boravka na teritoriji Republike Srbije prekršajno je kažnjeno 231 lice, dok su 43 lica kažnjena i za ilegani prelazak državne granice i za ilegalan boravak na teritoriji RS.⁶³ Najveći broj osuđujućih presuda zbog nelegalnog prelaska granice su doneli prekršajni sudovi u Senti (2188), Sremskoj Mitrovici (745) i Subotici (676) dok je značajan broj lica kažnjeno i pred prekršajnim sudovima u Preševu (274), Vranju (91), Leskovcu (118) i Prijepolju (96).⁶⁴

Iako iregularni migrant ima obavezu da bez odlaganja pruži valjano obrazloženje za svoj nezakoniti ulazak ili boravak u Srbiji, može se desiti da iz straha ili neznanja nije u mogućnosti da to učini prilikom prvog kontakta sa službenicima policije, kao i to da službenici policije nemaju dovoljno sluha za razloge njegovog ilegalnog ulaska ili boravka ili da nisu dovoljno stručni da procene da li je iregularni migrant potencijalni tražilac azila. U tom smislu, tražiocima azila se mora pružiti prilika da prekršajnom sudiji obrazlože razloge protivpravnog ulaska i boravka na teritoriji Srbije. Stranac može u prekršajnom postupku da izrazi nameru za traženje azila, a prekršajni sudija bi u tom slučaju morao da obustavi postupak i uputi stranca da podnese zahtev za azil. Međutim, zbog nedovoljne jasnoće zakonskih normi, ali i nedovoljne upoznatosti prekršajnih sudija sa normama izbegličkog prava, namera okrivljenih da traže azil u prekršajnim postupcima prepoznaje se u jako malom broju prekršajnih postupaka. Tokom 2013. godine, na osnovu podataka koje je Beogradski centar za ljudska prava prikupio od prekršajnih sudova, nijedno lice nije izrazilo nameru da traži

60 Čl. 65 st. 1 Zakona o zaštiti državne granice, *Sl. glasnik RS*, br. 97/2008.

61 Čl. 85 Zakona o strancima, *Sl. glasnik RS*, br. 97/2008.

62 Vidi više u *Pravo na utočište 2012*, *supra* 60, str. 23.

63 Ovi podaci nisu potpuni s obzirom da na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja koji je Beogradski centar poslao svim sudovima nisu odgovorili Prekršajni sudovi u Preševu, Vranju i Mladenovcu.

64 *Ibid.*

azil u prekršajnom postupku, dok je u 2012. godini u samo tri slučaja prepoznata namera lica koja traže azil i to sva tri puta pred Prekršajnim sudom u Kikindi.⁶⁵

Imajući u vidu pravne nejasnoće osnova za obustavu postupka kao i praksu postupanja prekršajnih sudova prema iregularnim migrantima, neophodno je uskladiti Zakon o prekršajima sa Zakonom o azilu, i UN Konvencijom, tako što će se u Zakon o prekršajima uneti da će prekršajni postupak biti obustavljen ako se u postupku utvrdi da je okrivljeni tražilac azila. Tako bi sudije mogle *ex officio* da obustave postupak. Sudijama prekršajnih sudova bi trebalo obezbediti obuke o pravu azila, kako bi bili u mogućnosti da prepoznaju nameru osoba koje traži azil, i kako bi reagovali na odgovarajući način u slučajevima kada takvu nameru prepoznaju.⁶⁶

Da bi namera za traženje azila mogla da bude prepoznata u prekršajnom postupku, neophodno je u svakom postupku angažovati sudskog tumača koji poznaje maternji jezik ili jezik na kome okrivljeni jasno može da prati tok postupka. Međutim, na osnovu podataka koje je Beogradskom centru dostavila većina prekršajnih sudova⁶⁷ može se zaključiti da je nastavljena praksa iz prethodnih godina⁶⁸ i da se iregularnim migrantima ne obezbeđuje uvek tumač za maternji jezik, ili jezik koji razume, što predstavlja apsolutno bitnu povredu odredaba prekršajnog postupka, koja ne može biti otklonjena pošto stranci, kojima nije obezbeđen tumač, nisu ni upoznati sa pravom na žalbu.⁶⁹ Povredom ovog načela derogira se i načelo utvrđivanja istine u postupku. Ukoliko u postupku ne učestvuje sudski tumač, stranac ne može da izrazi nameru da traži azil, te mu na taj način pravo na pristup postupku azila ostaje uskraćeno. Na primer, pred prekršajnim sudom u Sremskoj Mitrovici prekršajno je kažnjeno 745 lica, od toga 156 Sirijaca i 123 Avganistanca. U 659 slučajeva je obezbeđen prevodilac za engleski jezik, ali ni u jednom slučaju nije obezbeđen prevodilac za arpski ili farski jezik.⁷⁰ Razumno je pretpostaviti da određeni broj iregularnih migranata poznaje engleski jezik dovoljno dobro da bi mogao da prati tok postupka

65 Vidi više u *Pravo na utočište 2012, supra* 60, str. 22.

66 *Ibid.*

67 *Supra* 65.

68 Vidi više u *Pravo na utočište 2012, supra* 60, str. 23.

69 Prema saznanjima Beogradskog centra za ljudska prava, ali i uvidom u neke od presuda koje su Centru dostavili prekršajni sudovi, presude izrečene u prekršajnom postupku se u praksi često izvršavaju iako nisu postale formalno pravnosnažne. Naime čl. 230 Zakona o prekršajima propisuje da žalba ima suspenzivno dejstvo, ali je čl. 294 st. 1 tač. 1 predviđeno da se presuda može izvršiti i pre pravnosnažnosti ukoliko okrivljeni ne može da dokaže svoj identitet ili nema prebivalište. Na čl. 294 se prekršajni sudovi često pozivaju kada izriču presude iregularnim migrantima. Isti član, međutim u st. 3, propisuje hitno postupanje Višeg prekršajnog suda u slučaju da okrivljeni izjavi žalbu na presudu kojom je određeno izvršenje pre njene pravnosnažnosti.

70 Podaci dobijeni od Prekršajnog suda u Sremskoj Mitrovici tokom 2013. godine.

i preduzima procesne radnje, ali je nemoguće da je u svakom od navednih slučajeva prevodilac za engleski jezik mogao da omogući strancu da ravnopravno učestvuje u postupku.⁷¹ Beogradski centar za ljudska prava takođe smatra da je u znatnom broju prekršajnih postupaka dovedeno u sumnju poštovanje načela *auditor et altera pars*⁷² jer se okrivljenim strancima, zbog činjenice da nije obezbeđen prevod na njihov maternji jezik, uskraćuje mogućnost da daju valjane razloge za nezakonit ulazak ili boravak u Republici Srbiji.

4.5. Pristup postupku azila prilikom hapšenja i tokom policijskog zadržavanja

Kao što je već navedeno, veliki broj iregularnih migranata (potencijalnih tražilaca azila) je tokom 2013. godine zaustavljen i uhapšen od strane predstavnika MUP zbog ilegalnog prelaska državne granice ili ilegalnog boravka na teritoriji RS. Praksa organa unutrašnjih poslova je da se uz prekršajnu prijavu ilegalni migranti bez odlaganja izvedu pred prekršajni sud. Međutim, dešava se da u određenim okolnostima to nije moguće, te se strancu određuje policijsko zadržavanje do 24 časa.⁷³ Onog momenta kada je stranac lišen slobode stiče pravo da mu se, u skladu sa Uputstvom o postupanju prema dovedenim i zadržanim licima (Uputstvo)⁷⁴ uruči pismeno Obaveštenje o njegovim pravima na maternjem jeziku ili jeziku koji razume (čl. 4 Uputstva).

Kao član Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (NPM),⁷⁵ Beogradski centar je imao mogućnost da tokom obilazaka policijskih stanica izvrši uvid u dokumentaciju o policijskom zadržavanju stranaca-ilegalnih migranata i da utvrdi u kojoj meri se njihova prava poštuju. Uvidom u dokumentaciju o zadržavanju u policijskim stanicama ustanovljeno je da se prava zadržanog lica pobrojana na uniformnom pisanom obrascu koji se izdaje na osnovu Uputstva⁷⁶ saopštavaju strancima usmeno, najčešće na engleskom jeziku, ili im se obrazac uručuje na srpskom jeziku, a na dnu obaveštenja se konstatuje da su

71 Npr. saradnici Beogradskog centra za ljudska prava su razgovarali sa tražiocem azila koji se žalio da mu nijednog momenta nije bilo jasno šta se dešava i kakva procedura se primenjuje na njega od momenta kada je uhapšen, preko prekršajnog postupka, boravka u kazneno-popravnim zavodu i u Prihvatlištu za strance.

72 „Neka se čuje i druga strana“ – princip koji podrazumeva pravo stranaka u postupku da se izjasne o svim navodima suprotne strane.

73 Čl. 190, st. 3 Zakona o prekršajima, *Sl. glasnik RS*, br. 101/2005, 116/2008 i 111/2009.

74 *Sl. glasnik*, br. 101/05, 63/09 – US i 92/11.

75 Na osnovu Zakona o dopuni Zakona o ratifikaciji OPCAT-a, koji je usvojen 28. jula 2011, Zaštitnik građana je određen da obavlja poslove Nacionalnog preventivnog mehanizma za sprečavanje torture (NPM). Shodno tome, Zaštitnik građana (ombudsman) Republike Srbije je doneo odluku o formiranju Nacionalnog preventivnog mehanizma čiji je zadatak da sprovodi kontrolu nad svim ustanovama u kojima borave lica lišena slobode.

76 *Supra* 76.

prava strancu usmeno saopštena na engleskom. Prema Uputstvu predviđena je mogućnost da dovedeno ili zadržano lice „*neometano kontaktira sa...predstavnikom odgovarajuće međunarodne organizacije*,” što bi u slučaju da stranac izrazi nameru pred službenicima MUP, bio UNHCR. Poznavanje engleskog jezika nije dovoljna garancija da će dovedeni ili zadržani stranac na odgovarajući način biti poučen o svim pravima koje predviđa Uputstvo, te iz tih okolnosti nastaje i rizik da ovlašćeni policijski službenik ne prepozna nameru za traženje azila.⁷⁷

Isti je slučaj i sa rešenjima o zadržavanju, što stvara dodatne probleme, s obzirom da rešenja o zadržavanju sadrže činjenične i pravne okolnosti na kojima se temelji odluka o zadržavanju, ali i pouku da zadržano lice može inicirati postupak sudske kontrole zakonitosti donetog rešenja. U postupku sudske kontrole zadržano lice bi moglo da tvrdi da je njegovo lišenje slobode nezakonito zato što ono hoće utočište u Republici Srbiji. Takođe, nekoliko tražilaca azila koje pravnici Beogradskog centra za ljudska prava zastupaju pred nadležnim organima bili su uhapšeni i zadržani od strane predstavnika MUP pre nego što je prepoznata njihova namera da traže azil u RS.

Neki od stranaca s kojima smo razgovarali tvrde da su azil tražili pred policijom u trenutku hapšenja zbog ilegalnog prelaska granice, ali se službenici policije nisu osvrtni na njihov zahtev, pa su odmah bili sprovedeni prekršajnom sudiji. Ipak, analizirajući praksu osnovnih sudova vezanu za krivično delo Ne-dozvoljeni prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi⁷⁸ otkriven je i jedan primer dobre prakse. Naime, u optužnici⁷⁹ podignutoj protiv lica osumnjičenih da su počinila krivično delo krijumčarenje ljudi, Prvog osnovnog javnog tužilaštva u Beogradu, u obrazloženju optužnice stoji:

„Takođe, neosporno je da su policijski službenici Uprave saobraćajna policije, na punktu Bubanj Potok, prilikom kontrole zaustavili vozilo okrivljenog i u njemu zatekli 38 muških osoba i dve ženske osobe, svi strani državljanji bez putnih isprava, od kojih je **deo njih zatražio azil u Republici Srbiji i smešten u Centar za azil u Bogovadi**, a deo njih, njih 26 je privedeno sudiji Prekršajnog suda u Beogradu, gde im je izrečena kazna zatvora u trajanju od 10 dana, nakon čega su sprovedeni u KPZ Padinska skela, na izdržavanje kazne.”⁸⁰

77 U prilog ovoj tvrdnji idu i informacije koje je tim NPM dobio 12. februara 2014. od policijskog službenika Odeljenja za strance, Uprave granične policije PU Sombor, koji je naveo da u prethodne dve godine nijedan stanac nije izrazio nameru da traži azil. Prema podacima kojima raspolaže Beogradski centar za ljudska prava, a koji su dobijeni od Prekršajnog suda u Somboru, postupci za nedozvoljeni prelazak državne granice ili nezakonit boravak na teritoriji RS vođeni su protiv lica iz Avganistana, Pakistana, Indije, Filipina, Somalije, Sirije, Eritreje i Irana, i u svakom od tih postupaka bio je obezbeđen samo prevodilac za engleski jezik.

78 Čl. 350 Krivičnog zakonika, *Sl.glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005 – ispr, 107/2005 – ispr, 72/2009, 111/2009, 121/2012 i 104/2013.

79 Optužnica KT. br. 9099/13, Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu, 3. oktobar 2013.

80 Naglasili autori.

5. Postupak za dobijanje azila u Srbiji

Zakon o azilu uređuje postupak za dobijanje azila u Republici Srbiji, dok se supsidijarno primenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku.⁸¹ Procesna prava u postupku azila nisu izričito zaštićena Konvencijom iz 1951. godine ni propisana drugim međunarodnim instrumentima,⁸² ali su detaljni proceduralni standardi sadržani u Priručniku UNHCR za određivanje izbegličkog statusa.⁸³

Nakon što je stranac smešten u Centar za azil ili nakon što mu je odobren boravak na privatnoj adresi, Kancelarija za azil vrši prvu službenu radnju – registraciju koja se sastoji iz utvrđivanja identiteta, fotografisanja i uzimanja otisaka prstiju. Prilikom registracije službenici Kancelarije za azil privremeno oduzimaju sve isprave koje poseduje stranac, a koje mogu biti od značaja za odlučivanje u postupku azila. Kancelarija za azil izdaje strancu potvrdu o oduzetim putnim ispravama. Tražioci azila najčešće ne poseduju nikakva dokumenta. Strancu koji namerno ometa, izbegava ili ne pristane na registraciju nije dopušteno da podnese zahtev za azil.

Zakon o azilu ne propisuje rok u kome će Kancelarija za azil izvršiti registraciju tražilaca azila, tako da se u praksi dešava da od momenta kada je stranac smešten u Centar za azil do registracije protekne i više od 30 dana. Poseban problem je u 2013. godini predstavljala registracija tražilaca azila u Centru za azil u Bogovađi, u kome službenici Kancelarije za azil nisu vršili službene radnje u periodu od avgusta do kraja 2013. godine, tako da je tražiocima azila u tom Centru za azil praktično onemogućen pristup postupku azila.⁸⁴ Takođe, u novootvorenim centrima u Tutinu i Sjenici, Kancelarija za azil ne sprovodi nijednu službenu radnju pa tako ni registraciju dok se registracija tražilaca azila vrši u privremenom centru za smeštaj tražilaca azila u Obrenovcu.⁸⁵

81 *Supra* 12.

82 UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16. decembar 1998, para. 1, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3338.html>.

83 UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, HCR/1P/4/enG/Rev. 3, 2011, dostupno na <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4f33c8d92.pdf>.

84 Ovaj podatak je Beogradski centar za ljudska prava dobio prilikom pružanja pravne pomoći tražiocima azila, a u razgovoru sa tražiocima azila i upravom Centra za azil u Bogovađi tokom decembra 2013. godine.

85 Ovaj podatak je Beogradski centar za ljudska prava dobio u razgovoru sa službenicima Kancelarije za azil i sa tražiocima azila smeštenim u privremenom centru za azil u Obrenovcu u decembru 2013.

Nakon registracije, Kancelarija za azil tražiocima azila izdaje ličnu kartu čiji su izgled i sadržina propisani Pravilnikom o sadržini i izgledu obrazaca zahteva za azil i isprava koje se mogu izdavati tražiocima azila i licima kojima je odobren azil ili privremena zaštita.⁸⁶ Lična karta za lice koje traži azil važi do okončanja postupka azila, s tim što joj se važenje produžava svakih šest meseci. Ni Zakonom o azilu niti podzakonskim aktima nije propisan rok u kome su nadležni organi obavezni da izdaju ličnu kartu tražiocima azila, tako da je odluka o tome kada će lična karta biti izdata prepuštena Kancelariji za azil. Beogradskom centru za ljudska prava su se prilikom redovnih poseta centara za azil tražioci azila često žalili na to da dugo čekaju izdavanje ličnih karata. Kako se prilikom registracije strancima oduzimaju putne isprave i druga identifikaciona dokumenta (ukoliko ih poseduju) do izdavanja lične karte tražioci azila ostaju bez ikakvih identifikacionih dokumenata usled čega ne mogu da se slobodno kreću na teritoriji Republike Srbije niti mogu da raspoložu svojim novcem na bankovnim računima. Prema članu 6 Direktive Evropske unije o uslovima prijema tražilaca azila,⁸⁷ tražiocima azila koji podnesu zahtev za azil mora u roku od tri dana biti izdat identifikacioni dokument koji potvrđuje da imaju pravo da borave u zemlji azila dok je ispitivanje njihovog zahteva za azil u toku. U Srbiji, međutim, ovaj rok traje neopravdano dugo. Jedino se u Centru za azil u Banji Koviljači, gde je stalno prisutan službenik Kancelarije za azil, lične karte izdaju blagovremeno.⁸⁸

Iako postupak azila formalno počinje tek momentom podnošenja zahteva za azil, rokovi u kojima se vrše upravne radnje koje prethode početku postupka ipak utiču na dužinu trajanja postupka, te je neophodno primenjivati Zakon o azilu tako da se ove upravne radnje obave u veoma kratkom roku.

5.1. Načela

Načela iz glave II Zakona o azilu propisuju proceduralne garancije koje se primenjuju u postupku razmatranja zahteva za azil.

Načelo pravne pomoći i besplatnog prevođenja. – Tražilac azila ima pravo na besplatnu pravnu pomoć i zastupanje od strane UNHCR i nevladinih organizacija čiji su ciljevi i delovanje usmereni na pružanje pravne pomoći izbeglicama (čl. 10). Besplatnu pravnu pomoć tokom 2013. godine pružale su dve NVO: Beogradski centar za ljudska prava i Centar za zaštitu i pomoć tražilaca azila.⁸⁹

86 *Sl. glasnik RS*, br. 53/2008.

87 EU, Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003, Laying down minimum standards of the reception of asylum seekers, *OJ L*. 31/18–31/25; 6. februar 2003, 2003/9/EC.

88 Ovaj podatak je Beogradski centar za ljudska prava dobio prilikom pružanja pravne pomoći tražiocima azila, a u razgovoru sa tražiocima azila i upravom Centra za azil u Banji Koviljači.

89 Vidi više na www.apc-cza.org.

Načelo besplatnog prevođenja (čl. 11) na jezik države porekla, odnosno na jezik koji razume, dosledno se poštuje zahvaljujući sredstvima UNHCR. U 2013. godini Komesarijat za izbeglice i migracije raspisao je konkurs za dodelu sredstava iz budžeta nevaladinim organizacijama koje pružaju pravnu pomoć tražiocima azila. Kao uslov za dodelu budžetskih sredstava Komesarijat za izbeglice i migracije je, između ostalog, zahtevao da je nevladina organizacija koja konkuriše „uspešno“ zastupala tražioce azila, tako da je bar jedan klijent te nevladine organizacije dobio azil u Srbiji, kao i da je ta organizacija pružila pravnu pomoć najmanje 3000 tražilaca azila.⁹⁰ Taj uslov je praktično diskvalifikovao sve nevladine organizacije, osim Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila.

Načelo rodne ravnopravnosti. – Zakon o azilu propisuje da će se licu koje traži azil obezbediti da bude saslušano od strane osobe istog pola, odnosno obezbediće mu se prevodilac istog pola, osim kada to nije moguće ili kad je skopčano sa nesrazmernim teškoćama za organ koji vodi postupak (čl. 14). Ne može se reći da je nepoštovanje ovog načela nužno protivzakonito, budući da sam Zakon predviđa da se od ovog načela može odstupiti. Utisak je, ipak, da se u praksi ne vodi dovoljno računa o poštovanju ovog načela,⁹¹ iako u Kancelariji za azil rade službenici oba pola te ne postoji smetnja da se ovo načelo ispoštuje u praksi. Takođe, prevodioci koje angažuje MUP su za neke jezike, npr. farsi, uvek muškarci, iako postoje prevodioci ženskog pola.

Komiteta Ujedinjenih nacija za eliminaciju diskriminacije žena razmatrao je u julu 2013. godine drugi i treći periodični izveštaj Republike Srbije.⁹² Komitet je izrazio zabrinutost zbog nedostatka državnog monitoringa nad uslovima života žena izbeglica, žena koje traže azil i interno raseljenih žena i zatražio od Republike Srbije da uspostavi mehanizam monitoringa nad ovom osetljivom kategorijom žena, kako bi zaštitila njihova prava, uključujući zaštitu od nasilja i obezbeđivanja odgovarajućih podataka o njima.⁹³

Načelo brige o licima sa posebnim potrebama. – U postupku azila bi trebalo posebno voditi računa o specifičnoj situaciji lica sa posebnim potrebama, kao što su maloletnici, lica potpuno ili delimično lišena poslovne sposobnosti, deca odvojena od roditelja ili staratelja, osobe sa invaliditetom, stare osobe, trudnice, samohrani roditelji sa maloletnom decom, i lica koja su bila izložena

90 Komesarijat za izbeglice i migracije, konkursna dokumentacija za javnu nabavku male vrednosti JN 27/2013, Beograd, oktobar 2013, str. 7 i 8, dostupno na http://www.ekapija.com/dokumenti/tCsh_66991_KonkursnaDokumentacija.pdf.

91 Podatak dobijen na osnovu iskustva Beogradskog centra za ljudska prava u zastupanju tražilaca azila pred Kancelarijom za azil.

92 Zaključna zapažanja UN Komiteta za eliminaciju svih oblika diskriminacije nad ženama o drugom i trećem periodičnom izveštaju RS, CEDAW/C/SRB/2-3, 25. jul 2013.

93 *Ibid.* St. 36 i 37.

mučenju, silovanju ili drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili seksualnog nasilja. Zakon o azilu ne propisuje eksplicitno da su žrtve trgovine ljudima lica sa posebnim potrebama u smislu primene ovog načela. Ovo načelo bi trebalo da podrazumeva i to da ranjivim grupama daje prioritet prilikom odlučivanja o njihovom zahtevu za azil.

Ostvarivanje ovog načela može da osujeti praksa Kancelarije za azil da cela porodica zajedno podnosi zahteve za azil i zajedno se sasluša. Takva praksa, međutim, nije jedinstvena već zavisi od nahođenja postupajućeg službenika Kancelarije za azil.⁹⁴ Tako se može desiti da je npr. žena bila žrtva seksualnog ili fizičkog nasilja u zemlji porekla, a da iz straha, stida ili osećaja neugodnosti ne može to da iznese u prisustvu muža i dece. Neophodno je da se članovi porodice saslušavaju pojedinačno, kako bi tačno i potpuno mogli da iznesu razloge zbog kojih su napustili zemlju porekla i kako bi nadležni organi u Srbiji mogli da preduzmu odgovarajuće mere ukoliko se utvrdi da unutar porodice postoji nasilje. Ovo načelo je usko povezano i sa načelom rodne ravnopravnosti. Naime, dosledno poštovanje načela rodne ravnopravnosti olakšava i obezbeđuje ostvarivanje načela brige o licima sa posebnim potrebama. Ovo zato što se pre može očekivati da će tražilac azila ženskog pola pred ženskim prevodiocem i službenicom Kancelarije za azil ispričati da je bila žrtva seksualnog nasilja u zemlji porekla ili da još uvek trpi nasilje unutar porodice.

Načelo poverljivosti – Podaci o licu koje traži azil, do kojih se dođe tokom postupka azila, predstavljaju službenu tajnu i mogu biti dostupni samo zakonodavcima ovlašćenim licima. Podaci o tražiocima azila ne smeju se otkriti državi porekla lica koje traži azil, osim ako ga po okončanju postupka i odbijanju zahteva za azil treba prinudno vratiti u zemlju porekla.⁹⁵ Ipak ovo načelo ne sadrži garancije u pogledu toga da državi porekla neće biti data informacija o tome da je stranac tražio azil u Republici Srbiji, što može izazvati štetne posledice po stranca koji se vratio u zemlju porekla, ili može učiniti da stranac postane izbeglica *sur place*.⁹⁶ Direktiva Saveta EU o minimalnim proceduralnim stan-

94 Podatak dobijen na osnovu iskustva Beogradskog centra za ljudska prava u zastupanju tražilaca azila pred Kancelarijom za azil.

95 Zakon o azilu, čl.18 st. 2: U tom slučaju mogu se dati sledeći podaci:

- 1) identifikacioni podaci;
- 2) podaci o članovima porodice;
- 3) podaci o ispravama koje je izdala zemlja porekla;
- 4) adresa prebivališta;
- 5) otisci prstiju i
- 6) fotografije.

96 UNHCR, *Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation*, februar 2004.

dardima⁹⁷ u članu 22 propisuje obavezu država članica da u postupku azila ne otkrivaju državi porekla činjenicu da je njihov državljani tražio azil kao i da se suzdrže od prikupljanja informacija od strane države porekla (kao navodnog prognitelja) na taj način što će otkriti da je njihov državljani tražio azil.

Načelo neposrednosti – Svaki stranac koji je podneo zahtev za azil ima pravo da usmeno i neposredno bude saslušan od strane ovlašćenog službenika nadležne organizacione jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova, o svim činjenicama relevantnim za priznavanje prava na utočište ili dodelu supsidijarne zaštite. Načelo neposrednosti, međutim, podrazumeva i da će službenik Kancelarije za azil koji je saslušao tražioca azila doneti i odluku o njegovom statusu. Ostvarivanje ovog načela je u postupku azila veoma važno jer tražioci azila najčešće ne raspolažu nikakvim materijalnim dokazima, tako da se odluka o zahtevu za azil donosi na osnovu verodostojnosti njihove izjave koja opet zavisi od ličnog utiska službenika Kancelarije za azil. U praksi, međutim, sve prvostepene odluke potpisuje šef Kancelarije za azil, koji ne prisustvuje saslušanjima,⁹⁸ te se postavlja pitanje da li je odluku uopšte doneo službenik Kancelarije za azil koji je obavio saslušanje i u kojoj meri se ta odluka zasniva na njegovom ličnom utisku o kredibilitetu iskaza tražioca azila.

5.2. Prvostepeni postupak

Postupak azila se pokreće podnošenjem zahteva za azil ovlašćenom službeniku kancelarije za azil na propisanom obrascu u roku od 15 dana od dana registracije, a u opravdanim slučajevima, na zahtev stranca, Kancelarija za azil ovaj rok može produžiti. U periodu od 1. januara do 31. decembra 2013. Kancelarija je omogućila podnošenje ukupno 153 zahteva za azil, od čega su 153 zahteva podneli muškarci, a 18 žene.⁹⁹

Zakon o opštem upravnom postupku predviđa da je upravni postupak pokrenut čim organ izvrši ma koju radnju radi vođenja postupka (čl. 115 st. 1 ZOUP). Postupak uvek pokreće nadležni organ, po službenoj dužnosti ili povodom zahteva stranke. Zakon o azilu predviđa niz upravnih radnji koje vrši Kancelarija za azil pre formalnog podnošenja zahteva za azil, te je tako čl. 25 st. 1 Zakona o azilu, prema kome se postupak pokreće podnošenjem zahteva

97 EU, Council Directive 2205/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, *OJ L 326*; 13. decembar 2005, str. 13–34.

98 Podatak dobijen na osnovu iskustva Beogradskog centra za ljudska prava u zastupanju tražilaca azila pred Kancelarijom za azil.

99 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, Uprava granične policije, MUP, 03/10 br. 26–176/14, 28. januar 2014.

za azil, u suprotnosti sa čl. 115 st. 1 ZOUP. Ukoliko tražilac azila neopravdano prekorači rok za podnošenje zahteva za azil, Zakon o azilu predviđa da stranac gubi pravo na boravak u Republici Srbiji. Iako je ovaj rok prekluzivan, u praksi, međutim, posledice prekoračenja roka ne nastupaju. Naime, podnošenje zahteva za azil ne zavisi od volje stranke već od postupanja službenika Kancelarije za azil. Zahtev za azil se podnosi ovlašćenom službeniku na propisanom obrascu, tako što službenik postavlja usmeno pitanja iz obrasca zahteva tražiocu azila i unosi odgovore direktno u obrazac zahteva koji potom potpisuju tražilac azila, njegov punomoćnik, prevodilac i ovlašćeni službenik Kancelarije za azil. Dakle, tražilac azila nema mogućnost da sam podnese zahtev, već mora da sačeka termin koji mu za to odredi ovlašćeni službenik Kancelarije za azil jer je njegovo prisustvo obavezno. Međutim, tražioci azila suviše dugo čekaju da Kancelarija za azil odredi termin za podnošenje zahteva za azil, što u velikoj meri obeshrabruje tražioce azila koji Republiku Srbiju percipiraju zaista kao zemlju azila, te se neretko odlučuju da napuste Centar za azil pre okončanja postupka za dobijanje azila.¹⁰⁰ Beogradski centar za ljudska prava je prilikom pružanja pravne pomoći tražiocima azila u Centru za azil u Bogovađi primetio da tražioci azila koji borave u Centru za azil od jula 2013. godine do kraja godine nisu podneli zahtev za azil, dakle od dolaska u centar za azil do podnošenja zahteva može u praksi da protekne i do 6 meseci.

Ovakva praksa podnošenja zahteva za azil nije u skladu sa načelom ekonomičnosti upravnog postupka. ZOUP propisuje da se postupak mora voditi bez odugovlačenja i sa što manje troškova za stranku i za druge učesnike u postupku, ali tako da se pribave svi dokazi potrebni za pravilno i potpuno utvrđivanja činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rešenja (čl. 14 ZOUP).

5.3. Saslušanje

Nakon podnošenja zahteva za azil sledi saslušanje tražioca azila od strane službenika Kancelarije za azil. Zakon propisuje da će se lice koje traži azil saslušati u najkraćem mogućem roku (čl. 26). Međutim, od podnošenja zahteva do saslušanja protekne u proseku više od mesec dana, tako da zakonska formulacija „u najkraćem mogućem roku“ nije adekvatna za ostvarivanje načela procesne ekonomije. Pored službenika Kancelarije za azil i prevodioca, saslušanje prisustvuje i punomoćnik tražioca azila, a može prisustvovati i predstavnik UNHCR, ukoliko se tražilac azila tome ne protivi. Saslušanje se vrši tako što

100 Prema Odgovoru na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, Uprava granične policije, MUP, 03/10 br. 26–176/14, 28. januar 2014, u periodu od 1. januara do 31. decembra 2013. Kancelarija za azil donela je ukupno 193 odluke, od kojih je 176 odluka o obustavljanju postupka.

službenik Kancelarije za azil uz pomoć prevodioca ispituje tražioca azila o njegovom identitetu, razlozima na kojima zasniva svoj zahtev za azil, o kretanju nakon napuštanja zemlje porekla kao i o tome da li je lice koje traži azil već podnelo zahtev za azil u nekoj drugoj zemlji. Kada službeno lice ispita tražioca azila o navedenim činjenicama, punomoćnik ima mogućnost da mu postavlja dodatna pitanja. O saslušanju službeno lice sastavlja zapisnik koji, pored njega, potpisuju tražilac azila, njegov punomoćnik i prevodilac. Prilikom saslušanja tražilac azila se ispituje o razlozima napuštanja zemlje porekla i o tome u kojim zemljama je boravio i kroz koje zemlje je prolazio pre dolaska u Srbiju kao i o činjenici da li je u nekoj drugoj zemlji tražio azil. Zakon o azilu ne sadrži pravila o teretu dokazivanja niti pravilo da u slučaju sumnje treba odlučiti u korist tražioca azila, pod uslovom da je njegova priča koherentna i uverljiva.¹⁰¹ Jedno lice može biti saslušano više puta, što se u praksi veoma retko dešava jer Kancelarija za azil nastoji da sve tražioce azila sasluša tokom jednog saslušanja što dovodi do toga da intervjui neretko traju i duže od pet časova bez prekida što je izuzetno iscrpljujuće za sva lica koja prisustvuju saslušanju. Iako Zakon o azilu ne sadrži norme o toku saslušanja, Zakon o opštem upravnom postupku detaljno uređuje održavanja usmene rasprave i predviđa mogućnost njenog prekida ako se predmet posebnog ispitnog postupka ne može pretresti na jednoj usmenoj raspravi (čl. 148 ZOUP). U toku cele 2013. godine obavljeno je samo 19 saslušanja. Iako veliki broj tražilaca azila napusti postupak pre podnošenja zahteva za azil ili pre saslušanja, nakon čega se postupak obustavlja, izuzetno dugo trajanje postupka azila upravo odvrća tražioce azila da ostanu u Srbiji do okončanja postupka.

5.4. Prvostepena odluka

Posle saslušanja Kancelarija za azil može odlučiti u meritumu i doneti prvostepenu odluku kojom ili usvaja zahtev za azil i strancu priznaje pravo na utočište ili mu dodeljuje supsidijarnu zaštitu ili obija zahtev za azil i nalaže strancu da, ukoliko nema drugi osnov za boravak, u određenom roku napusti teritoriju Republike Srbije. Kada se ispune zakonom propisani uslovi, Kancelarija za azil može doneti i procesnu odluku kojom obustavlja postupak azila ili odbacuje zahtev za azil bez upuštanja u meritum.

Zakon o azilu ne propisuje rok u kome će Kancelarija za azil doneti odluku o zahtevu za azil. Iako ZOUP propisuje opšti rok od 60 dana za rešavanje upravne stvari (čl. 208 st. 2), čini se da ovaj rok nije adekvatan za odlučivanje o zahtevu za azil iz tog razloga što se ishod postupka tiče osnovnih ljudskih

¹⁰¹ UNHCR, *International standards relating to refugee law – Checklist to review draft legislation*, mart 2009, str. 19.

prava tražilaca azila, a čekanje na odluku može dodatno traumatizovati tražiocima azila i odvratiti ih od toga da vide Srbiju kao zemlju utočišta. Bilo bi dobro da Kancelarija za azil donese odluku u što kraćem roku, međutim, prema iskustvu Beogradskog centra za ljudska prava u pružanju pravne pomoći tražiocima azila, postupak traje znatno duže od 60 od dana podnošenja zahteva za azil.

Kancelarija za azil će odbiti zahtev za azil ukoliko je zasnovan na neistinitim razlozima, na lažnim podacima, falsifikovanim ispravama ili dokumentima, osim ako tražilac azila za to iznese opravdane razloge. Kancelarija za azil će odbiti zahtev za azil i ako su navodi tražioca azila nekoherentni ili u suprotnosti sa drugim izvedenim dokazima tokom postupka, ako se tokom postupka utvrdi da je zahtev za azil podnet sa ciljem da se odloži deportacija, ili da je tražilac azila došao u Srbiju isključivo iz ekonomskih razloga. Stranac čiji je zahtev za azil odbijen, može podneti novi zahtev ako obezbedi dokaze da su se okolnosti relevantne za priznavanje prava na utočište ili dodeljivanje supsidijarne zaštite u međuvremenu bitno izmenile.

Kancelarija za azil je u 2013. donela 193 odluke. Usvojena su 4 zahteva za azil, 5 zahteva za azil je odbijeno, 8 zahteva za azil je odbačeno a postupci su obustavljeni povodom 176 zahteva za azil.¹⁰²

Koncept sigurne treće zemlje i sigurne zemlje porekla. – Na osnovu gore iznetih statistika prvostepenih odluka mogao bi se izvesti zaključak da u 2013. u najvećem broju slučajeva nije doneto rešenje o odbacivanju zahteva za azil, bez upuštanja u meritum, iz razloga koje propisuje čl. 33 st. 1 tač. 6 Zakona,¹⁰³ kao što je to bila praksa Kancelarije za azil svih prethodnih godina od stupanja na snagu Zakona o azilu.¹⁰⁴ Međutim, imajući u vidu da je Kancelarija za azil u 2013. odlučila o svega 17 zahteva za azil, ova statistika stvara samo privid da se automatska primena koncepta sigurne treće zemlje zaista promenila i da je unapređen kvalitet prvostepnih odluka. Sigurne treće zemlje su prema Zakonu o azilu one zemlje koje se nalaze na listi koju je utvrdila Vlada¹⁰⁵ i koje se pridržavaju međunarodnih načela zaštite izbeglica sadržanih u Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. i u Protokolu o statusu izbeglica iz 1967. u kojima je tražilac azila boravio ili kroz koje je prolazio neposredno pre dolaska u Srbiju i u kojima je imao mogućnost podnošenja zahteva za azil u kojima ne bi bio izložen progonu, mučenju, neljudskom ili ponižavajućem postupanju ili vraćanju u državu u kojoj bi njegov život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi. Problematično je

102 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, Uprava granične policije, MUP, 03/10 br. 26–176/14, 28. januar 2014.

103 Zahtev za azil će se odbaciti ukoliko je lice koje traži azil došlo iz sigurne treće zemlje, osim ako dokaže da za njega nije sigurna.

104 *Srbija kao zemlja azila*, *supra* 48, para. 36–43.

105 *Sl. glasnik RS*, br. 67/2009.

usvojeno rešenje prema kome se pojam sigurne treće države zasniva na jednostranoj odluci Vlade, koja je doneta 2009. godine i koja od tada nije revidirana. Vlada Srbije nije pribavila prethodne garantije da se u zemljama koje proglašava za sigurne zahtevi za azil ispituju u efikasnom i pravičnom postupku, već se rukovodila isključivo kriterijumima da li je država članica Konvencije iz 1951, da li je na snazi bezvizni režim sa Srbijom i uzima u obzir mišljenje Ministarstva spoljnih poslova.¹⁰⁶ Na Vladinoj listi se kao sigurne treće države nalaze sve zemlje sa kojima se Srbija graniči kao i neke države koje imaju veoma problematičan i nepristupačan sistem azila, kao što je Grčka.¹⁰⁷ Kancelarija za azil je u periodu od 2008. do 2012. godine u najvećem broju slučajeva odbacivala zahteve za azil samo usled toga što je tražilac azila prošao ili je boravio na teritoriji države sa liste koju je utvrdila Vlada, bez osvrtnja na to da li ta zemlja ispunjava druge zakonske uslove da bude kvalifikovana kao sigurna. Poštovanje principa *non-refoulement* obuhvata, međutim, i obavezu države da učini sve što je njenoj moći da spreči da tražilac azila bude vraćen u zemlju porekla bez suštinskog ispitivanja zahteva za azil –tzv. direktni *refoulement*, kao i premeštanje tražioca azila u treću zemlju, koja će ga zatim poslati dalje, u mesto gde strahuje od progona – tzv. indirektni ili lančani *refoulement*.¹⁰⁸ U zemljama članicama EU se primenjuje Dablinski sistem,¹⁰⁹ koji predviđa hijerarhiju kriterijuma na osnovu kojih se određuje nadležnost članica EU za odlučivanje o zahtevima za azil. Ovaj sistem se ne primenjuje automatski već podrazumeva i to da je nadležna država prihvatila da odlučuje o zahtevu za azil. Pored toga, Direktiva o minimalnim proceduralnim standardima u državama članicama za priznavanje i ukidanje izbegličkog statusa¹¹⁰ poznaje koncept sigurne treće zemlje (čl. 27) ali predviđa da ukoliko država primenjuje ovaj koncept mora da tražiocu azila izda dokument kojim se obaveštava sigurna treća država, na službenom jeziku te dr-

106 Hungarian Helsinki Committee, *Serbia as a Safe Third Country: Revisited*, jun 2012, str. 7, dostupno na: http://azil.rs/doc/HHC_Serbia_report_final_2_1.pdf.

107 UNHCR, *Observations on Greece as a Country of Asylum*, decembar 2009, dostupno na <http://www.refworld.org/docid/4b4b3fc82.html>.

108 Više o posledicama automatske primene koncepta sigurne treće zemlje vidi u *Izveštaj jun–oktobar 2013*, str. 11–12, dostupno na http://www.azil.rs/doc/periodi_ni_izve_taj_FINALNI_jun-oktobar_2013.pdf.

109 Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States’ law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast), *OJ L*. 180/1–180/30; 29.6.2013, (EU)2003/86.

110 *Supra* 99.

žave, da zahtev za azil nije razmotren u meritumu. Ukoliko sigurna treća država ne dozvoli ulazak tražioca azila na njenu teritoriju, država članica će obezbediti tražiocu azila pristup proceduri uz poštovanje svih procesnih načela.

Kancelarija za azil tražiocima azila ne izdaje nikakav dokument na jeziku treće sigurne države. Beogradskom centru za ljudska prava nije poznato da li Kancelarija za azil u postupku azila upućuje zahtev sigurnoj trećoj državi da prihvati da odluči o konkretnom zahtevu za azil, a o tome se ne može izvesti pozitivan zaključak iz obrazloženja prvostepenih odluka. Takođe, analizom prvostepenih odluka se može zaključiti da se Kancelarija za azil, primenom koncepta sigurne treće zemlje, jednostavno oglašava nenadležnom, nezavisno od toga da li je sigurna treće zemlja uopšte prihvatila da odlučuje o predmetnom zahtevu za azil i uopšte bez utvrđivanja koja je sigurna treća zemlja nadležna da odlučuje u konkretnom slučaju. Ukoliko sigurna treće zemlja nije prihvatila nadležnost da odluči o zahtevu za azil povodom koga su se nadležni organi Republike Srbije oglasili nenadležnim i ukoliko ne dozvoli tražiocu azila ulazak na njenu teritoriju, tražilac azila ostaje praktično u pravnom vakumu, bez mogućnosti da dobije međunarodnu zaštitu. Štaviše, ukoliko država koja se odriče nadležnosti da odlučuje o zahtevu za azil udalji stranca na teritoriju sigurne treće države koja nije prihvatila da odlučuje o tom zahtevu za azil, u odsustvu adekvatnih proceduralnih garancija¹¹¹ takvo postupanje može kod tražilaca azila da izazove osećenje straha i očaja i da tako dosegne određeni stepen surovosti, što povlači odgovornost države koja udaljava stranca sa svoje teritorije za kršenje člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima.¹¹²

5.5. Drugostepni postupak

U postupku azila u drugom stepenu odlučuje Komisija za azil koja se sastoji od 9 članova koje imenuje Vlada na četiri godine. Zakon o azilu propisuje da za predsednika i člana Komisije za azil može biti izabran državljani Republike Srbije, diplomirani pravnik, koji ima najmanje pet godina radnog iskustva u struci i poznaje propise iz oblasti ljudskih prava. Zakon, međutim ne propisuje dodatne i precizne kriterijume za izbor članova Komisije, kao na primer to da je član ekspert u oblasti izbegličkog prava, već samo zahteva da to lice poznaje propise iz oblasti ljudskih prava, što nije nikakva garancija za kvalitetan i kompetentan rad ovog tela. Tako je za člana Komisije izabran i direktor sektora za opšte poslove u preduzeću za telekomunikacije „Telekom“ koji uopšte nije radno angažovan u oblasti ljudskih prava. Za predsednika Komisije za azil izabran je

111 Vidi drugostepni postupak i postupak pred Upravnim sudom u poglavljima 5.5. Drugostepni postupak i 5.7. Sudska kontrola: postupak po tužbi Upravnom sudu.

112 *Ghorbanov protiv Turske*, Predstavka br. 28127/09, Presuda od 3. decembra 2013, para. 33–35.

pomoćnik načelnika Uprave granične policije u čijem sastavu je i Kancelarija za azil, što na prvi pogled izaziva sumnju u nezavisnost drugostepenog organa.¹¹³

Zakon o azilu ne uređuje postupak po žalbi, na drugostepeni postupak se supsidijarno primenjuje ZOUP. Žalba Komisiji se podnosi u roku od 15 dana od urednog dostavljanja prvostepene odluke stranci ili njenom punomoćniku. Komisija donosi odluke većinom glasova.

U postupku azila, pravo na efikasni pravni lek podrazumeva postojanje nezavisnog i žalbenog organa, koji je kompetentan da ispita prvostepenu odluku kako u pogledu materijalnog prava tako i u pogledu procesnih prava i da odluku ukine, ukoliko nađe da je to neophodno.¹¹⁴ ZOUP propisuje da žalba odlaže izvršenje (čl. 221 st. 1). Žalba se podnosi prvostepenom organu koji ispituje da li su ispunjene procesne pretpostavke za postupanje drugostepenog organa po žalbi. Po prijemu žalbe, prvostepeni organ može stvar rešiti drugačije i novim rešenjem zameniti rešenje koje se pobija žalbom, ukoliko nađe da je žalba osnovana a nije potrebno sprovesti novi ispitni postupak. Ako prvostepeni organ nađe da je sprovedeni postupak bio nepotpun, on može postupak dopuniti i doneti novo rešenje protiv koga stranka takođe ima pravo žalbe. Ukoliko ne odbije žalbu, drugostepeni organ može sam rešiti upravnu stvar a može i pobijano rešenje poništiti i vratiti prvostepenom organu na ponovni postupak, kada nađe da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ (čl. 232 ZOUP).

Zakon o azilu ne propisuje dužinu trajanja drugostepenog postupka, ali Zakon o upravnim sporovima predviđa mogućnost podnošenje tužbe Upravnom sudu ukoliko Komisija za azil ne donese odluku u roku od 60 dana od dana prijema žalbe, a nakon isteka 8 dana od upućivanja požurnice drugostepenom organu (čl. 19).

Žalba se može izjaviti i u slučaju „ćutanja uprave“ ukoliko prvostepeni organ ne donese rešenje u roku od 60 dana od dana pokretanja postupka. U tom slučaju, ako drugostepeni organ nađe da razlozi zbog kojih rešenje nije doneto nisu opravdani, drugostepeni organ će tražiti da mu prvostepeni organ dostavi spise predmeta i sam će rešiti upravnu stvar. Izuzetno, ukoliko drugostepeni organ nađe da će prvostepeni organ brže i ekonomičnije sprovesti prvostepeni organ, naložiće da to učini i da mu prikupljene podatke dostavi u određenom roku, posle čega će sam rešiti upravnu stvar. Takvo rešenje je konačno (čl. 236 st. 2 ZOUP). Iako ZOUP predviđa kao pravilo da drugostepeni organ povodom izjavljene žalbe zbog ćutanja uprave sprovede ispitni postupak, odnosno saslušanja tražioca azila u smislu ZOA, u dosadašnjoj praksi Komisija za azil nijed-

113 Rešenje Vlade Republike Srbije o imenovanju predsednika i članova Komisije za azil 24, br. 119–6141/2012, 20. septembar 2012, dostupno na <http://www.apc-cza.org/ar/komisija-za-azil.html>.

114 *Migration and International Human Rights Law*, supra 38, str. 140–142.

nom nije sprovela saslušanje,¹¹⁵ iako bi se na taj način u velikoj meri doprinelo ekonomičnosti postupka azila. Beogradski centar za ljudska prava smatra da ne postoje opravdani razlozi zbog kojih sprovođenje saslušanja od strane drugostepenog organa ne bi bilo moguće.

Prema ZOUP, rešavanje upravne stvari od strane drugostepenog organa u postupku po žalbi se postavlja kao pravilo, dok je poništaj i vraćanje rešenja prvostepenom organu izuzetak koji služi ostvarivanju načela procesne ekonomije (čl. 236). Ipak, od kada Beogradski centar za ljudska prava pruža pravnu pomoć tražiocima azila, Komisija za azil nijednim svojim rešenjem nije odlučivala o osnovanosti zahteva za azil. U 2013. godini Komisiji za azil je uloženo 19 žalbi.¹¹⁶ Dve žalbe su usvojene i prvostepena rešenja poništena dok je 10 žalbi odbijeno kao neosnovano. U istom periodu su podnete 3 žalbe zbog ćutanja uprave povodom kojih je Komisija za azil naložila Kacnelariji za azil da odluči o zahtevu za azil.

5.6. Prestanak azila

Osobi koja je od strane nadležnog organa prepoznata kao izbeglica, može prestati izbeglički status samo ukoliko su ispunjeni određeni uslovi. U izbegličkom pravu se razlikuju tri kategorije osnova za prestanak izbegličkog statusa¹¹⁷ i domaći propisi treba da budu tako formulisani da omogućе njihovo razlikovanje i izbegnu konfuziju.¹¹⁸

Prema Zakonu, pravo na utočište prestaje ako lice svojom voljom ponovo uživa zaštitu države porekla, ako je lice svojom voljom ponovo steklo državljanstvo koje je ranije izgubilo, ako je lice steklo novo državljanstvo i time

115 Informacija se bazira na iskustvu Beogradskog centra za ljudska prava i Centra za pomoć i zaštitu tražilaca azila u pružanju pravne pomoći tražiocima azila.

116 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, Uprava granične policije, MUP, 03/10, br. 26–176/14, od 28. januara 2014. U momentu sastavljanja ovog odgovora, u radu Komisije za azil bile su 4 žalbe o kojima nije odlučeno do kraja 2013.

117 Vidi *Izveštaj jun–oktobar 2013*, *supra* 110, str. 11–12.

Prestanak prava na utočište uređen je članom 1C Konvencije o statusu izbeglica i podrazumeva gubitak izbegličkog statusa kada međunarodna zaštita nije više potrebna ili opravdana a na osnovu određenih dobrovoljnih postupaka izbeglice ili suštinske promene situacije u zemlji porekla. Odluka o prestanku prava na utočište ima *ex nunc* dejstvo. Poništaj odluke o azilu tiče se situacije kada se naknadno utvrde činjenice koje ukazuju na to da izbeglica nije ispunjavao uslove za dodelu statusa, a nadležni organ za te okolnosti nije znao prilikom odlučivanja o njegovom zahtevu za azil. Odluka o poništaju deluje *ex tunc*. Ukidanje izbegličkog statusa podrazumeva naknadno „opozivanje“ izbegličkog statusa, ukoliko izbeglica izvrši akte koji su u suprotnosti sa članom 1F(a) ili 1F(c) Konvencije o statusu izbeglica, odnosno akte koji su osnov za uskraćivanje azila.

118 International standards relating to refugee law – Checklist to review draft legislation, *supra* 103, str. 10.

uživa zaštitu nove države, ako se lice svojom voljom vratilo u zemlju koju je napustilo iz straha od progona ili zlostavljanja i ako lice više ne može da odbije zaštitu svoje države porekla jer su prestale okolnosti u vezi sa kojima mu je dodeljena zaštita. Ovi osnovi prestanka se neće primenjivati na lice koje odbija da koristi zaštitu svoje države porekla jer je u mogućnosti da se pozove na uverljive razloge vezane za progon ili zlostavljanje u prošlosti (čl. 54).

Zakon bi trebalo da propiše kao osnov za prestanak izbegličkog statusa ne samo prestanak okolnosti u vezi sa kojima je izbeglici dodeljena zaštita već i to da je u zemlji porekla došlo do fundamentalnih i trajnih promena. Fundamentalni karakter promena treba da bude utvrđen objektivno i mora da se odnosi kako na opšte stanje ljudskih prava, tako i na pojedinačni slučaj straha od progona.¹¹⁹ Takođe, nadležni organ treba da proceni kakav bi bio individualni položaj izbeglice u zemlji porekla prilikom utvrđivanja da li su u državi porekla preduzete određene zaštitne mere od progona koje, između ostalog, podrazumevaju efikasan pravosudni sistem koji obezbeđuje prepoznavanje, krivično gonjenje i kažnjavanje počinitelaca progona.¹²⁰ Zakon o azilu ne propisuje eksplicitno da odluka o prestanku azila mora biti obrazložena i da deluje *ex nunc* i ne garantuje pravo na pravni lek protiv odluke o prestanku statusa izbeglice. Pravni lek i u ovom slučaju mora imati odložno dejstvo.

Tekst Zakona o azilu stvara konfuziju jer predviđa iste osnove za ukidanje odluke o davanju azila kao osnove za prestanak izbegličkog statusa¹²¹ s tim što propisuje i da će se izbeglički status ukinuti i „u drugim slučajevima utvrđenim zakonom.“ Imajući u vidu to da posledica ukidanja odluke o davanju azila pogađa egzistencijalna prava stranca, formulacija „kao i u drugim slučajevima utvrđenim zakonom,“ nije dobra jer stvara pravnu nesigurnost.

Kancelarija za azil će po službenoj dužnosti poništiti odluku o davanju azila ako se naknadno utvrdi da je odluka o davanju azila doneta na osnovu

119 UNHCR, *Zaključak Izvršnog komiteta br. 69*, od 2. oktobra 1992, dostupno na: <http://www.unhcr.org/3ae68c431c.html>.

120 Evropski sud pravde, *Salahadin Abdulla i drugi protiv Savezne Republike Nemačke*, spojeni predmeti C-175/08, C-176/08, C-178/08, C-179/08 2010 I-01493, Presuda od 2. marta 2010, para. 70-76.

121 Član 54 Zakona o azilu: „Pravo na utočište prestaje iz sledećih razloga: 1. ako lice svojom voljom ponovo uživa zaštitu države porekla, 2. ako je lice svojom voljom ponovo steklo državljanstvo koje je ranije izgubilo, 3. ako je lice steklo novo državljanstvo i time uživa zaštitu nove države, 4. ako se lice svojom voljom vratilo u zemlju koju je napustilo ili van koje je ostalo iz straha od progona ili zlostavljanja, 5. ako lice više ne može da odbije zaštitu svoje države porekla, jer su prestale okolnosti u vezi sa kojima mu je dodeljena zaštita. Prestanak zaštite u skladu sa odredbama st. 1 tač. 5 ovog člana neće se primenjivati na lice koje odbija da koristi zaštitu svoje države porekla, jer je u mogućnosti da se pozove na uverljive razloge vezane za proganjanje ili zlostavljanje u prošlosti.“ Član 55 Zakona o azilu: „Kancelarija za azil će po službenoj dužnosti ukinuti odluku o davanju azila ako se utvrdi da postoje razlozi iz člana 54 ovog zakona, kao i u drugim zakonom utvrđenim slučajevima.“

neistinito prezentiranih činjenica ili na osnovu prikrivanja činjenica od strane tražioca azila i da zbog toga u trenutku podnošenja zahteva za azil nisu bili ispunjeni uslovi za dobijanje azila ili da postoje razlozi zbog kojih bi mu pravo na utočište bilo uskraćeno da su bili poznati u trenutku podnošenja zahteva za azil.

Sve ove pravne intervencije jesu vanredna pravna sredstva koja pogađaju pravnosnažna rešenja i preduzimaju se u većini slučajeva po službenoj dužnosti. Prema ZOUP, poništavanjem rešenja i oglašavanjem rešenja ništavim poništavaju se i pravne posledice koje je to rešenje proizvelo. Ipak, neka prava (stečena u vezi sa porodičnim statusom i intelektualnom svojinom), ne mogu se poništiti i to bi Zakon o azilu trebalo da garantuje. Takođe, ukoliko se izbeglički status poništava jednom licu iz razloga propisanih za uskraćivanje prava na utočište (čl. 31 Zakona o azilu) npr. zato što je on počinio ratni zločin ili zločin protiv čovečnosti, to ne sme uticati na izbeglički status članova njegove porodice.¹²²

5.7. Sudska kontrola: postupak po tužbi Upravnom sudu

Protiv konačne odluke Komisije za azil, ili kada Komisija nije odlučila o žalbi stranke moguće je pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom (čl. 15 Zakona o upravnim sporovima).¹²³ Odluku o zakonitosti konačnog upravnog akta Komisije za azil, Upravni sud donosi u veću od troje sudija.

Tužbom u upravnom sporu zakonitost upravnog akta se može pobijati ukoliko je konačni upravni akt donet od strane nenadležnog organa; po slobodnoj oceni, a da je prilikom odlučivanja organ prekoračio granice zakonskog ovlašćenja ili ako taj akt nije donet u skladu sa ciljem u kojem je ovlašćenje dato; a da nije uopšte ili nije pravilno primenjen zakon ili drugi opšti akt; a da prilikom donošenja akta nije postupljeno po pravilima postupka; a da je činjenično stanje nepotpuno ili netačno utvrđeno, odnosno da je iz činjenica izveden nepravilan zaključak.¹²⁴ Pred upravnim sudom se može tražiti i utvrđenje da je tuženi organ ponovio svoj raniji akt koji je već jednom poništen, odnosno može se podneti tužba radi utvrđenja nezakonitosti donetog akta koji je bez pravnog dejstva (deklarativna presuda).

Do sada se u postupcima povodom odluka organa koji odlučuju o zahtevima za azil, Upravni sud pretežno ograničavao na ispitivanje proceduralne ispravnosti postupka za dobijanje azila. Tokom 2013, kao ni tokom prethodne

122 International standards relating to refugee law – Checklist to review draft legislation, *supra* 103, str. 11.

123 *Supra* 13.

124 Odluka u predmetu UŽ–1286/2012, od 29. marta 2012, dostupna na: <http://www.azil.rs/documents/category/odabrane-presude>.

dve godine¹²⁵ Upravni sud nije doneo nijednu presudu kojom je usvojio tužbeni zahtev. Tokom 2013. godine pred Upravnim sudom pokrenuto je 10 upravnih sporova protiv rešenja Komisije za azil,¹²⁶ a protiv pravosnažnih odluka Upravnog suda nije podnet nijedan zahtev za preispitivanje sudske odluke Vrhovnom kasacionom sudu.¹²⁷ Od toga pet postupka okončano je odbijanjem tužbe, a o pet tužbi nije odlučeno do kraja godine.

Upravni sud do sada nikad nije održao usmenu raspravu u postupcima koji se tiču ostvarivanja prava u postupku za dobijanje azila. Član 33 st. 2 ZOUS predviđa ovakvo odstupanje od pravila ukoliko predmet spora ne iziskuje neposredno saslušanje stranaka i posebno utvrđivanje činjeničnog stanja, odnosno ako same stranke pristanu na to da se usmena rasprava ne održi, i sud se do sada u svim predmetima koristio ovom mogućnošću.

Suspenzivno dejstvo. – Tužba Upravnom sudu po pravilu ne odlaže izvršenje upravnog akta protiv koga je podneta.¹²⁸ Međutim, sud može, po zahtevu tužioca da odloži izvršenje konačnog upravnog akta, i to do donošenja sudske odluke u upravnom sporu ako bi izvršenje nanelo tužiocu štetu koja bi se teško mogla nadoknaditi, a odlaganje nije protivno javnom interesu, niti bi se odlaganjem nanela veća ili nenadoknadviva šteta protivnoj stranci, odnosno zainteresovanom licu (čl. 23 ZOUS).¹²⁹ Izuzetno, može se tražiti odlaganje izvršenja upravnog akta iz razloga hitnosti, odnosno kada je izjavljena žalba koja po zakonu nema odložno dejstvo, a postupak po žalbi nije okončan.¹³⁰ U ovim slučajevima Upravni sud odlučuje o zahtevu za odlaganje izvršenja u roku od 5 dana od prijema zahteva.

Da bi se neko pravno sredstvo smatralo efikasnim u smislu dosadašnje jurisprudencije ESLJP, „suspenzivni efekat“ žalbe mora biti automatski, odnosno ne sme zavisiti od diskrecione odluke domaćeg suda u pojedinačnom slučaju.¹³¹ Prema jurisprudenciji ESLJP, da bi se pravni lek smatrao efikasnim u postupku azila, on mora imati automatsko suspenzivno dejstvo, imajući u vidu nepovratnu prirodu povrede koja može da se desi ukoliko dođe do mučenja ili drugih vidova zlostavljanja, od kojih navodno postoji opasnost u slučaju vraćanja stranca u ze-

125 Vidi više u Beogradski centar za ljudska prava, *Izveštaj: Položaj tražilaca azila u Srbiji (januar-jun 2012)*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2013, str. 7, dostupno na: http://www.azil.rs/doc/IZVESTAJ_PRVI_PERIODICNI_final_final.pdf.

126 Podaci prikupljeni na osnovu Zakona za pristup informacijama od javnog značaja od Upravnog suda, 17. januar 2014.

127 *Ibid.*

128 Član 23 Zakona o upravnim sporovima.

129 *Ibid.*

130 *Ibid.*

131 Vidi više u N. Mole, C. Meredith, *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Council of Europe, 2010, str. 118–121.

mlju porekla.¹³² Automatsko suspenzivno dejstvo žalbe bi stoga trebalo da bude izričito propisano zakonom. I pored toga što Upravni sud do sada ni u jednom predmetu nije odložio izvršenje konačnog upravnog akta u postupku azila,¹³³ Ustavni sud ipak smatra da je tužba upravnom sudu delotvoran pravni lek.¹³⁴

Koncept sigurne treće zemlje.— Upravni sud je u svojim odlukama potvrdio zakonitost prakse automatske primene Odluke o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država, iako prethodno nije utvrđeno od strane prvostepenog ili drugostepenog organa da li je treća zemlja zaista sigurna za ovu osobu. U postupcima koji su tokom 2012. i 2013. godine okončani odbijanjem tužbe, Upravni sud je konstatovao da je drugostepeni organ ispravno primenio zakon kada je odbio žalbu kao neosnovanu iz razloga što je u prvostepenom postupku utvrđeno da je tražilac azila prošao kroz sigurne treće zemlje.¹³⁵

Tužioci koji su osporavali činjenicu da su zemlje kroz koje su prolazili za njih bile sigurne, navodeći da u tim zemljama (posebno Turskoj, Grčkoj i Makedoniji) nisu imali realne mogućnosti da podnesu zahtev za azil,¹³⁶ pozvali su se na izveštaje međunarodnih organizacija koji ukazuju na loš položaj tražilaca azila u tim zemljama kao i na to da Turska nije ratifikovala Protokol o statusu izbeglica iz 1967, što znači da se u Turskoj Ženevska konvencija o statusu izbeglica ne primenjuje na lica koja su izbegla iz neevropskih zemalja. Upravni sud je našao da tužioci nisu dokazali da zemlje kroz koje su prošli na putu do Srbije za njih nisu sigurne, i nije se osvrtao na činjenicu da Turska nije ratifikovala Protokol iz 1967, već je samo konstatovao (bez obrazloženja) da su tražioci azila imali mogućnost podnošenja zahteva za azil u tim zemljama. Ukoliko se u upravnom sporu osporava činjenica da „sigurne treće države” u praksi zaista pružaju efikasnu zaštitu u postupku azila, Upravni sud bi ipak trebalo da pruži dovoljno jasno obrazloženje zbog čega bi zemlje kroz koje su tražioci azila prolazili za njih bile sigurne. Prilikom ocenjivanja da li je neka zemlja kroz koju je prošao tražilac azila za njega zaista bila sigurna, Upravni sud rezonuje na isti način kao prvostepeni i drugostepeni organ tako što zaključuje da su zemlje sigurne samo iz razloga što se nalaze na listi koje je utvrdila Vlada, bez osvrtnja na to da li se te zemlje u praksi pridržavaju međunarodnih načela o zaštiti izbeglica.

Izveštaje međunarodnih organizacija, koji su navedeni u tužbi i koji ukazuju na loš položaj tražilaca azila u određenim zemljama, Upravni sud ne smatra *per se* dokazom da tražilac azila nije imao mogućnost da podnese zahtev

132 *Jabari protiv Turske*, Predstavka br. 40035/98, Presuda od 11. jula 2000, para. 50.

133 Odluke Upravnog suda dostupne su na <http://www.azil.rs/documents/category/odabrane-presude>.

134 Odluka u predmetu UŽ–1286/2012, od 29. marta 2012, dostupna na: <http://www.azil.rs/documents/category/odabrane-presude>.

135 Vidi više u *Izveštaj januar-jun 2013*, *supra* 127, str. 7.

136 Presuda Upravnog suda br. 23 U 3831/12, 11. oktobar 2012.

za azil u tim zemljama ili da one nisu bile sigurne za njega. Sud je mišljenja da izveštaji međunarodnih organizacija mogu samo da ilustruju stanje ljudskih prava u sigurnim trećim zemljama i da tako obezbede kredibilitet tvrdnjama tražioca azila, ali da razlog zbog čega jedna zemlja nije sigurna mora da bude individualizovan, odnosno mora da bude u uskoj vezi sa ličnošću tražioca azila. Ovakav stav Upravnog suda je donekle ispravan ali bi, radi efikasnije zaštite tražilaca azila u Srbiji, bilo poželjno da Upravni sud prilikom kvalifikovanja jedne zemlje kao sigurne treće zemlje, utvrdi da je tražiocima azila u konkretnim zemljama bilo omogućeno da traže azil, a ne da u svemu prihvati razloge iz obrazloženja drugostepenog rešenja i da oceni da je

„nesporna činjenica da su tužioci pre dolaska na teritoriju Republike Srbije, obavili i prešli preko teritorije država koje su na osnovu člana 2. Zakona o azilu Odlukom Vlade Republike Srbije (...) svrstane u sigurne treće zemlje, kao i da su imali mogućnost da podnesu zahteve za azil, a što nisu učinili.”¹³⁷

Mogućnost korekcije stava Upravnog suda moguća je ukoliko bi Upravni sud uzimao u obzir izveštaje Visokog komesarijata za izbeglice Ujedinjenih nacija, što je i mišljenje Ustavnog suda.¹³⁸ Na ovaj način bi upravni postupak, a i upravni spor, kao mehanizam za ocenu zakonitosti upravnog akta, doista pružao adekvatnu zaštitu od *refoulement*. Upravni sud je u odlukama donetim 2013. godine ignorisao ovaj stav Ustavnog suda Srbije.¹³⁹ Kada je u pitanju praksa Evropskog suda za ljudska prava, posebno odluka u slučaju *MSS protiv Belgije i Grčke*,¹⁴⁰ Upravni sud ne smatra da ima mesta primeni standarda ovog suda o primeni pretpostavke sigurnosti treće zemlje, odnosno zaštiti od *refoulement*, navodeći:

„Povodom navoda tužbe iz presude Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *M.S.S. protiv B.*, proizilazi da G. nije sigurna treća zemlja, sud nalazi da presuda Evropskog suda za ljudska prava može biti relevantna samo u slučaju da tražioci azila u tužbi ističu da im je u upravnom postupku pred nadležnim organom uprave u Republici Srbiji ili u postupku pred ovim sudom, povređeno neko pravo zaštićeno odredbama Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.”¹⁴¹

Iako nije sasvim jasno šta ovakva formulacija podrazumeva, iz činjenice da se na identičan ponavlja u više odluka jasno se može zaključiti da nije reč o grešci u tehničkoj izradi, već o stavu suda. Prema jednom tumačenju, sud ustvari smatra relevantnim samo pozivanje na presude koje je ESLJP doneo protiv Republike Srbije.¹⁴² Sud je svakako dužan da tumači Konvenciju u

137 *Ibid*, str. 3.

138 Rešenje Ustavnog suda o odbacivanju ustavne žalbe UŽ-5331/2012, 28. decembar 2012.

139 Vidi npr. Odluku u predmetu 1 U. 540/13, 20. mart 2014.

140 *M.S.S. protiv Belgije i Grčke*, *supra* 19.

141 Vidi npr. Odluku u predmetu 1 U. 540/13, 20. mart 2013, str. 4.

142 Vidi I. Krstić, M. Davinić, *Pravo na azil, međunarodni i domaći standardi*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 2013, str. 351–352.

skladu s praksom Evropskog suda, bez ograničenja na presude koje se odnose na Srbiju.

Prilikom ocene zakonitosti prvostepenog rešenja Upravni sud je kao poseban razlog za neosnovanost tužbe istakao “da prvostepenim rešenjem nije odlučeno da se tužioci vrate u neku određenu zemlju već da napuste teritoriju Republike Srbije.”¹⁴³ Ovaj stav je takođe sasvim neosnovan, jer se lice koje bez pravnog osnova boravi na teritoriji Srbije, samo ne može udaljiti bez dokumenata, a može uobičajeno biti deportovano ili u zemlju porekla ili neku od zemalja u kojoj je boravilo na putu do Srbije.¹⁴⁴

Potvrđivanje zakonitosti prakse automatske primene Odluke o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država od strane Upravnog suda ustvari dovodi do apsurdne situacije u kojoj nijedan tražilac azila koji je suvozemnim putem stigao u Republiku Srbiju ne bi bio uspešan u svom zahtevu za azil, obzirom da se sve države koje okružuju Republiku Srbiju nalaze na spornoj listi sigurnih trećih zemalja. Ovakav rezon Upravnog suda implicitno znači da bi se pravo na utočište, odnosno pravo na supsidijarnu zaštitu moglo priznati jedino tražiocima azila koji su direktnim međunarodnim letom stigli na teritoriju Republike Srbije, što u potpunosti obesmišljava pravo na utočište, obzirom na činjenicu da međunarodni Aerodrom Nikola Tesla u Beogradu uglavnom više ne opslužuje direktne letove iz konfliktnih područja, poput Afrike, Azije i Bliskog Istoka.¹⁴⁵

143 Vidi npr. Odluku u predmetu 1 U. 540/13, 20. mart 2013, str. 4.

144 Vidi više u Poglavlju 7. Udaljenje stranca sa teritorije Republike Srbije.

145 Vidi više o pristupu teritoriji i postupku na aerodromu u Beogradu u Poglavlju 4.2. Pristup teritoriji i postupku na aerodromu „Nikola Tesla“ u Beogradu.

6. Praksa Ustavnog suda Srbije

Ukoliko su iscrpljeni svi efikasni upravno – pravni lekovi u postupku azila, protiv pravnosnažne odluke može se izjaviti i ustavna žalba. Ustavna žalba, po pravilu, ne sprečava primenu pojedinačnog akta protiv kog je izjavljena. Na predlog podnosioca ustavne žalbe, Ustavni sud može odložiti izvršenje pojedinačnog akta ukoliko bi ono prouzrokovalo nenadoknadivu štetu podnosiocu, a odlaganje nije suprotno javnom interesu, niti bi se odlaganjem nanela šteta trećem licu (čl. 86 Zakona o ustavnom sudu).¹⁴⁶ Ni ovaj pravni lek dakle nema automatsko odložno dejstvo.

Od stupanja na snagu Zakona o azilu Ustavni sud je odlučivao o tri ustavne žalbe tražilaca azila i jednoj inicijativi za ocenu ustavnosti Odluke Vlade o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država. Sud je dve ustavne žalbe odbio a jednu odbacio zbog toga što redovni pravni lekovi, koji su prema stanovištu Suda delotvorni, nisu bili iscrpljeni.

Koncept sigurne treće zemlje. – U svim predmetima po ustavnim žalbama Ustavni sud je potvrdio zakonitost automatske primene koncepta sigurne treće zemlje. Sud se u svojim odlukama osvrće na izveštaj UNHCR “Zapažanje o položaju tražilaca azila i korisnika međunarodne zaštite u Republici Srbiji” iz avgusta 2012. u kome se navodi da tražiocima azila u slučaju vraćanja u Grčku ili Tursku preti stvarni rizik da će se naći u vakumu, bez pristupa zaštiti gde će biti izloženi mogućem riziku od prisilnog udaljenja ili vraćanja (*refoulement*) kao i na izveštaj UNHCR “Zapažanja o Grčkoj kao o zemlji azila” u kome se savetuje vladama da ne vraćaju tražioce azila u Grčku. Ipak Sud je mišljenja da je obaveza nadležnih organa da u postupku azila saraduju sa UNHCR u sprovođenju njegovih aktivnosti i u skladu sa njegovim mandatom (čl. 5 ZOA), što upućuje na zaključak da se lista sigurnih trećih država formira i na osnovu izveštaja i zaključaka UNHCR i da ti izveštaji upravo doprinose korigovanju postupanja nadležnih organa u primeni Zakona o azilu tako što se zahtev za azil neće odbaciti iako lice dolazi iz sigurne treće države koja je na listi Vlade, ukoliko ta država postupak azila primenjuje na način suprotan Konvenciji o statusu izbeglica.¹⁴⁷ Iako je Sud na taj način tumačio odredbu Zakona o azilu koja obavezuje nadležne organe na saradnju sa UNHCR, praksa primene koncepta

146 *Sl. glasnik RS*, br. 109/07, 99/11 i 18/13 – Odluka US.

147 Ustavni sud je ovaj stav zauzeo u svim predmetima po ustavnim žalbama: Odluka UŽ 1286/12, 29. mart 2012, str. 8; Odluka UŽ 5331/12, 24. decembar 2012, str. 6; Odluka UŽ 3458/13, 19. novembar 2013.

sigurne treće zemlje (na koju su podnosioci ustavnih žalbi ukazivali Ustavnom sudu) kao i izveštaji UNHCR koje je sam Sud citirao, upravo ukazuju na to da proklamovana saradnja sa UNHCR ne podrazumeva u praksi bilo kakvo revidiranje liste sigurnih trećih zemalja niti odstupanje od njene automatske primene. Iz tog razloga je ovakvo mišljenje Suda u potpunosti nelogično i kontradiktorno i praktično opravdava dosadašnje postupanje svih insanci u postupku azila.

Delotvornost i iscrpljivanje pravnih lekova.— Pored toga, u predmetu u kome je Sud odbacio ustavnu žalbu zbog toga što redovni pravni lekovi nisu iscrpljeni, Ustavni sud je takođe zauzeo veoma nelogičan stav o delotvornosti pravnih lekova u postupku azila. Naime, u momentu podnošenja ove ustavne žalbe 12. juna 2012. Komisiji za azil je bio istekao mandat a novi članovi Komisije još uvek nisu bili izabrani. Kako su članovi Komisije izabrani tri meseca nakon podnošenja ustavne žalbe 20. septembra 2012, Ustavni sud je ocenio da su se ispunile pretpostavke da drugostepeni organ odlučuje o žalbi, pa da iz tog razloga podnosilac ustavne žalbe ne može sa uspehom da osporava delotvornost žalbe drugostepenom organu. Ovakvo mišljenje Ustavnog suda je apsolutono nelogično, budući da se delotvornost pravnih lekova ceni u momentu izjavljivanja žalbe i ne odnosi se na neki budući period. Stav Evropskog suda je da raspoloživost, odnosno dostupnost, bilo kog pravnog leka mora biti u dovoljnoj meri izvesna i u pravu i praksi.¹⁴⁸ Uslov iscrpljivanja i dostupnosti redovnih pravnih lekova mora da se ceni prema vremenu podnošenja ustavne žalbe.¹⁴⁹ U vreme kada je tražilac azila podneo ustavnu žalbu nije imao mogućnost da se žali Komisiji za azil, odnosno taj pravni lek nije bio dostupan jer o njemu nije imao ko da odluči, niti je bilo izvesno kada će Vlada izabrati nove članove Komisije.

Povodom efikasnosti tužbe Upravnom sudu, Ustavni sud smatra da tražilac azila ima mogućnost da pred Upravnim sudom obara pretpostavku da je konkretna treća zemlja za njega sigurna, te da će Upravni sud ukoliko tražilac azila uspešno obori tu pretpostavku, odlučivati u meritumu. Podnosilac ustavne žalbe je Ustavnom sudu dostavio presude Upravnog suda kojima je tužba odbijena ukazujući na to da tražilac azila u postupku pred Upravnim sudom nema razumnog izgleda za uspeh u sporu. Iako je Upravni sud u svim predmetima odbio tužbu, Ustavni sud je cenio da, imajući u vidu da zapažanje UNHCR i presude ESLJP u predmetu M.S.S. protiv Belgije i Grčke nisu bili upotrebljeni kao dokazi pred Upravnim sudom, dosadašnja praksa Upravnog suda ne daje osnova za sumnju da prilikom odlučivanja o tužbi neće biti ozbiljno razmotreni dokazi na kojima tražilac azila zasniva svoje uverenje da će u nekoj od sigurnih trećih država biti izložen stvarnom riziku od postupanja suprotno načelu *non-re-*

148 *Vernillo protiv Francuske*, Predstavka br. 11889/85, para. 27, Presuda ESLJP, 20. februar 1991.

149 *Baumann protiv Francuske*, Predstavka br. 33592/96, para. 47, Odluka ESLJP o prihvatljivosti, 16. mart 2000.

foulement. Svoj stav o delotvornosti tužbe Upravnom sudu, Ustavni sud, dakle, zasniva na hipotetičkom postupanju Upravnog suda u slučaju da se tražilac azila pozove na praksu ESLJP i na relevantne izveštaje UNHCR. Praksa Upravnog suda u 2013. godini je, međutim, upravo pokazala da je ova hipoteza Ustavnog suda pogrešna. Upravni sud je u svim predmetima u 2013. godini ignorisao značaj prakse Evropskog suda kao i izveštaje UNHCR.¹⁵⁰

U istoj odluci Ustavni sud navodi da pravni lekovi u postupku azila imaju “obavezno odložno dejstvo” što ih prema stavovima UNHCR i praksi Evropskog suda za ljudska prava čini efikasnim. Svoj stav Ustavni sud bazira na čl. 42 Zakona o strancima kojim je propisano da stranac koji je blagovremeno podneo zahtev za azil može ostati u Republici Srbiji do donošenja pravnosnažnog rešenja. Ovakva neprecizna zakonska formulacija ne garantuje, međutim, automatsko suspenzivno dejstvo žalbe protiv odluke o odbacivanju i odbijanju zahteva za azil već samo predviđa mogućnost da stranac boravi u Srbiji do donošenja pravnosnažne odluke. Ustavni sud smatra da iako se u zapažanjima UNHCR navode određeni nedostaci u postupku po žalbi i u upravnom sporu, ukupnost pravnih lekova u postupku azila, uključujući i ustavnu žalbu, ispunjava uslove postojanja delotvornog pravnog sredstva. Ustavni sud posebno navodi da prema članu 86 Zakona o Ustavnom sudu podnosilac ustavne žalbe može da traži odlaganje izvršenja pojedinačnog akta, te da i ovaj pravni lek pruža dovoljno garancija za zaštitu tražilaca azila. Međutim, ni tužba Upravnom sudu ni ustavna žalba nemaju automatsko suspenzivno dejstvo, što je Ustavni sud prevideo, a što prema praksi Evropskog suda za ljudska prava predstavlja neophodan uslov za kvalifikaciju jednog pravnog leka kao efikasnog u postupku azila. Takođe, Ustavni sud je mišljenja da je u funkciji delotvornosti pravnih lekova u postupku azila ostvarivanje načela Zakona o azilu koja se, prema izveštaju UNHCR, poštuju u praksi, tako što tražioci azila imaju obezbeđenu pravnu pomoć, smeštaj, prevodioca itd. Poštovanje ovih načela, međutim, nikako ne utiče na efikasnost pravnih lekova, a posebno ne na automatsku primenu koncepta sigurne treće zemlje od strane svih instanci u postupku azila, već samo obezbeđuje tražiocu azila osnovne procesne garancije kako bi mogao uopšte da učestvuje u postupku kao stranka.

150 Vidi više o praksi Upravnog suda u Poglavlju 5.7. Sudska kontrola: postupak po tužbi Upravnom sudu.

7. Udaljenje stranca sa teritorije Republike Srbije

Stranac čiji zahtev za azil je odbijen ili odbačen, ili je odlučeno da se postupak obustavi, dužan je da napusti Republiku Srbiju u roku koji mu je određen odlukom o njegovom zahtevu za azil, pod uslovom da nema drugi osnov za boravak u zemlji (čl. 57). Taj rok ne može biti duži od 15 dana. U praksi, Kancelarija za azil određuje rok od tri dana za dobrovoljno napuštanje zemlje.¹⁵¹ Ako stranac u određenom roku ne napusti Srbiju, biće prinudno udaljen u skladu sa odredbama Zakona o strancima. Do prinudnog udaljenja stranac može biti smešten u Prihvatilište za strance. Stranac koga nije moguće odmah prinudno udaljiti i strancu kome nije utvrđen identitet ili ne poseduje putnu ispravu, nadležni organ će rešenjem odrediti boravak u Prihvatilištu za strance. Prinudno udaljenje stranca koji je tražio azil mora biti u saglasnosti sa čl. 32 st. 1 i st. 2 Konvencije o statusu izbeglica, koji sadrže proceduralne garancije u slučaju prinudnog udaljenja: „Izbeglica može da se protera samo u izvršenju odluke donete shodno postupku predviđenom zakonom, izbeglici mora da bude dozvoljeno da podnese dokaze radi svog opravdanja ... da podnese žalbu i da u tu svrhu sebi odredi zastupnika pred nadležnom vlašću ili pred jednim ili više lica koje specijalno odredi nadležna vlasti. Države ugovornice daće takvom izbeglici razuman rok da bi mu omogućile da traži da ga redovnim putem primi neka druga zemlja...”

Ustav Republike Srbije propisuje da stranac može biti proteran samo na osnovu odluke nadležnog organa, u zakonom predviđenom postupku i ako mu je obezbeđeno pravo žalbe i to samo tamo gde mu ne pretili progon zbog njegove rase, pola, vere, nacionalne pripadnosti, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj grupi, političkog mišljenja ili gde mu ne pretili ozbiljno kršenje prava zajamčenih ovim ustavom (čl. 39 st. 2).

Protokol 7 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima u članu 1 propisuje procesne garancije koje moraju biti ispunjene prilikom proterivanja stranca.¹⁵²

Iako ni Zakon o strancima ni Zakon o azilu ne regulišu način sprovođenje prinudnog udaljenja, ovaj institut je donekle uređen sporazumima o readmisiji koje je Republika Srbija zaključila sa susednim zemljama (ne svim). Svi ugovori o readmisiji su gotovo tipski i ne sadrže dovoljne garancije ljudskih prava i daju prostora za grupno proterivanje stranaca.¹⁵³ Član 4 Protokola 4 uz Evrop-

151 Podatak je dobijen na osnovu iskustva Beogradskog centra za ljudska prava u zastupanju tražioca azila u postupku azila.

152 Vidi *Izveštaj jun-oktobar 2013, supra 110*, str. 16–20.

153 *Ibid.*

sku konvenciju o ljudskim pravima zabranjuje kolektivno proterivanje stranaca. Udaljenje stranca se može vršiti samo na osnovu razumnog i objektivnog ispitivanja svakog pojedinačnog slučaja uz individualnu ocenu okolnosti koje se tiču svakog stranca.¹⁵⁴Bilo bi neophodno da se Zakonom o azilu ili Zakonom o strancima na opšti način u potpunosti uredi prinudno udaljenje stranca uz predviđanje određenih proceduralnih garancija u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava.

154 *Lupsa protiv Rumunije*, Predstavka br. 10337/04, Presuda od 8. juna 2006, para. 55; *C.G. i drugi protiv Bugarske*, Predstavka br. 1365/07, Presuda od 28. aprila 2008, para. 73.

8. Smeštaj

Kako bi se tražiocu azila obezbedio smeštaj, neophodno je da se u propisanom roku javi u neki od centara za azil. Međutim, i u 2013. godini, Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije sve do novembra nije uspeo da obezbedi smeštaj za sva lica koja su tražila azil u RS. Tako je i u 2013. godini veliki broj lica boravio na otvorenom ili u privatnim smeštajima u okolini centara za azil. S obzirom da Kancelarija za azil vrši registraciju samo onih lica koja su smeštena u nekom od centara za azil, strancima koji nisu primljeni u centar uskraćen je pristup postupku azila. Takođe, ukoliko se tražilac azila ne javi blagovremeno ovlašćenom licu centra za azil, to lice gubi pravo na smeštaj u Centru, a samim tim i pravo na pristup azilnom postupku, ali i pravo na boravak u Srbiji.

Stranci prilikom prijavljivanja u centar moraju da prilože potvrdu o izraženoj nameri koju zadržava uprava centra.¹⁵⁵ Ukoliko im se ne obezbedi mesto u centru, oni ostaju da čekaju na slobodno mesto bez ikakvog dokumenta kojim bi mogli u slučaju da ih državni organi legitimišu, da dokažu da su tražioci azila u Srbiji, što ih praktično čini iregularnim migranlima, jer kod sebe najčešće nemaju putne isprave niti bilo kakav identifikacioni dokument. Tim Beogradskog centra za ljudska prava je uočio da su uprave centara za azil uvele praksu da tražiocima azila izdaju kopiju potvrde o izraženoj nameri, kako bi im se na taj način obezbedio dokaz o statusu u Srbiji, dok im se ne izda lična karta. Ipak, ovo pitanje je neophodno urediti Zakonom.

Tražiocima azila na lični zahtev mogu biti smešteni i u privatnom smeštaju, ukoliko im to Kancelarija za azil odobri (čl. 39 st. 4 ZOA). Beogradski centar je u toku 2013. godine imao više klijenata koji su boravili na privatnoj adresi, uz odobrenje Kancelarije za azil. S obzirom na to da privatni smeštaj nije detaljnije uređen zakonom, primetili smo da u praksi tražioci azila mogu imati probleme, odnosno da ne mogu da zaključe ugovor o zakupu sa zakupodavcem dok ih Kancelarija za azil ne registruje i ne izda ličnu kartu, koja je neophodna da bi se ugovor zaključio. Ova pravna praznina može se prevazići ažurnijim radom Kancelarije za azil, blagovremenom registracijom i izdavanjem lične karte koja je tražiocima azila neophodna kako bi mogli da uživaju sva prava koja im ZAO daje.¹⁵⁶

155 Član 2 Pravilnika o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u centru za azil (*Sl. glasnik RS*, br. 109/07)

156 Vidi u Poglavlju 5. Postupak za dobijanje azila u Srbiji.

Smeštaj tražilaca azila, do donošenja konačne odluke o njihovom zahtevu, bio je organizovan tokom 2013. godine u objektima za smeštaj tražilaca azila u Banji Koviljači, Bogovađi, Vračeviću, Sjenici i Obrenovcu koji se nalaze u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije i finansiraju se iz budžeta Republike Srbije. Podzakonskim aktima su podrobnije uređena pojedina pitanja od značaja za rad Centara za azil.¹⁵⁷

8.1. Centar za smeštaj tražilaca azila u Banji Koviljači

Vlada Republike Srbije donela je Odluku o osnivanju Centra za azil u Banji Koviljači 2008. godine, i to je prvootvoreni centar za smeštaj tražilaca azila u Republici Srbiji.¹⁵⁸ U Centar je moguće smestiti 84 osobe u 18 trokrevetnih i 15 dvokrevetnih soba. Radi se o centru otvorenog tipa, u kome su uslovi za smeštaj zadovoljavajući i gde se prilikom smeštaja daje prednost porodicama sa malom decom i osobama sa zdravstvenim problemima. Od početka 2013. godine u centar u Banji Koviljači smeštena su 684 lica, dok je ukupan iznos novčanih sredstava opredeljenih za smeštaj u navedenom centru iznosio 15.726.733 dinara (odnosno 135.701,75 evra).¹⁵⁹

8.2. Centar za smeštaj tražilaca azila u Bogovađi

Odmaralište Crvenog Krsta u Bogovađi odlukom Vlade iz 2011. godine¹⁶⁰ stavljeno je u funkciju centra za smeštaj tražilaca azila radi obezbeđivanja smeštaja i osnovnih životnih uslova licima koja traže azil do donošenja konačne odluke o zahtevu za azil. Centar za azil u Bogovađi otvoren je juna 2011. godine i u sastavu je Komesarijata za izbeglice i migracije. Sredstva za rad Centra za azil obezbeđuju se iz budžeta Republike Srbije.¹⁶¹

157 Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil (*Sl. glasnik RS*, br. 93/08); Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u Centru za azil (*Sl. glasnik RS*, br. 31/08); Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže azil, odnosno kojima je odobren azil (*Sl. glasnik RS*, br. 44/08); Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u Centrima za azil (*Sl. glasnik RS*, br. 31/08); Pravilnik o kućnom redu u Centru za azil (*Sl. glasnik RS*, br. 31/08).

158 Više o Centru u Banji Koviljači vidi na http://www.kirs.gov.rs/docs/azil/Centar_za_azil_Banja_Koviljaca.pdf.

159 Odgovor Komesarijata za izbeglice i migracije na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 019–205–1/2014, Beograd, 5. februar 2014.

160 Odluka Vlade Republike Srbije o osnivanju Centra za azil u Bogovađi 05 br. 02–3732/2011, *Sl. glasnik RS*, br. 34/2011.

161 Više o Centru za smeštaj tražilaca azila dostupno na http://www.kirs.gov.rs/docs/azil/azil_centar_Bogovada_info.pdf

U smeštajnom delu objekta, koji se sastoji od dve istovetne etaže, nalaze se 44 sobe, od kojih 19 soba ima sopstveno kupatilo, a za preostalih 25 soba, po 3 sobe imaju zajedničko kupatilo. Maksimalni smeštajni kapacitet objekta je 150 lica.¹⁶²

U Bogovađi je tokom septembra i oktobra 2013. godine, usled popunjenosti smeštajnih kapaciteta Centra za azil, veliki broj lica boravio u šumama u okolini Centra, spavao na zemlji na improvizovanim prostirkama, a neznatan broj lica kao zaklon koristio je najlonske šatore i napuštene drvene barake. Njihovi životni uslovi mogli su se okarakterisati kao nehumani i ponižavajući.¹⁶³ U Centru za azil u Bogovađi tokom 2013. godine, osim nedovoljnih kapaciteta za smeštaj, bilo je i problema u organizaciji samog smeštaja tražilaca azila, neblagovremenog ukazivanja medicinske pomoći, uskraćivanja obroka i smeštaja tražiocima azila koji povrede pravila kućnog reda.¹⁶⁴

Zaštitnik građana je u okviru Nacionalnog preventivnog mehanizma tokom oktobra 2013. godine posetio Centar za smeštaj tražilaca azila u Bogovađi.¹⁶⁵ Uočeno je da se u odnosu na migrante zatečene na teritoriji Republike Srbije ne primenjuju Zakonom o azilu propisane procedure, odnosno nejasno je kako pristizanje migranata u Centar u Bogovađi, kao pravilo, prethodi evidentiranju migranata i pribavljanju potvrde MUP-a o izraženoj nameri da se traži azil, koja potvrda je osnov njihovog upućivanja u Centar. Kao objašnjenje za napred opisanu nedoumicu, zatečeni migranti navode da su tokom prelaska granice i ulaska u Republiku Srbiju već znali da treba da dođu u Centar u Bogovađi. Osim navedenog, iz njihovih izjava proističe da je razlog pribavljanja opisanih potvrda prevashodno u tome da ostvare svoju nameru da steknu pravo na smeštaj u Centru, kao prolaznu stanicu na njihovom putu do zemalja Evropske unije, a ne da dobiju azil u Republici Srbiji. Navedeno može predstavljati indikator postojanja neformalnog sistema koji igra značajnu ulogu u pogledu položaja migranata u Republici Srbiji.

162 *Ibid.*

163 Izveštaj Zaštitnika građana u okviru Nacionalnog preventivnog mehanizma o poseti Centru u Bogovađi, 14. oktobar 2013, str. 5.

164 Beogradski centar za ljudska prava uputio je dopis Komesarijtu za izbeglice i migracije 4. novembra 2013, povodom izbacivanja lica koga zastupa Beogradski centar u postupku azila. U dopisu smo istakli da je situacija povodom smeštaja tražilaca azila složena i da su upravnik kao i svi zaposleni u Centru u Bogovađi pod velikim pritiskom s obzirom na to da je već više od mesec dana preko 100 ljudi napolju, ali to samo može da zahteva dodatnu podršku i angažovanje institucija koje se bave azilom, a nikako prepuštanje potpune odgovornosti i disciplinskih ovlašćenja upravi Centra za azil. Odgovor na dopis nismo dobili. Pravnici Beogradskog centra više puta u toku godine bili su obavešteni od strane klijenata u Bogovađi o problemima uskraćivanja obroka, izbacivanja lica iz Centra i neblagovremenog ukazivanja medicinske pomoći.

165 Izveštaj Zaštitnika građana u okviru Nacionalnog preventivnog mehanizma o poseti Centru u Bogovađi, 14. oktobar 2013.

U centru u Bogovađi tokom 2013. godine smešteno je 1945 lica. Ukupan iznos novčanih sredstava opredeljenih za troškove smeštaja u centru u Bogovađi je 54.000.00 dinara odnosno 465.951,47 evra¹⁶⁶ (smeštaj i osnovni životni uslovi).¹⁶⁷ Beogradski centar izražava zabrinutost zbog ovako velikih troškova, imajući u vidu da je upravo u ovom centru bilo najviše nepravilnosti, i da se postupak azila u 2013. godini gotovo i nije odvijao.¹⁶⁸

8.3. Smeštaj tražilaca azila u privatnom objektu u Vračeviću

Uслед povećanja broja tražilaca azila tokom 2012. i 2013. godine,¹⁶⁹ dešavalo se da i do 250 ljudi boravi ispred Centra za azil u Bogovađi čekajući na smeštaj. S obzirom da se pokazalo da su raspoloživi smeštajni kapaciteti bili nedovoljni, Vlada Srbije je na predlog Komesarijata za izbeglice i migracije donela zaključak¹⁷⁰ na osnovu koga je 24. januara 2013. godine otvoren privremeni smeštaj za lica koja izraze nameru da traže azil, a koja zbog nedostatka kapaciteta ne mogu da se smeste u postojeći centar u Bogovađi.

Početakom 2013. godine Komesarijat za izbeglice i migracije sklopio je ugovor sa vlasnikom privatnog objekta – kuće u selu Vračević, 5 km od Bogovađe u opštini Lajkovac, koji je postao novi privremeni centar za tražioce azila. Ugovorom koji je Komesarijat sklopio s vlasnicima kuće takođe se predviđa obaveza zakupodavca da obezbedi ogrev i posteljinu koja se menja jedanput nedeljno, upotrebu jednog sanitarnog čvora na svakih 20 tražilaca azila, trpezariju koju može da koristi 30 tražilaca azila istovremeno, korišćenje električne energije, vode i interneta (čl. 4). Ove ugovorne obaveze nisu ispunjene.¹⁷¹

Iznajmljeni objekat se sastojao od kuće i dve pomoćne zgrade. Ukupno je postojalo 8 soba predviđenih za smeštaj tražilaca azila, od kojih je većina između 10 i 15 kvadratnih metara (a neke su bile i manje). Ovi kapaciteti nisu bili dovoljni za adekvatan smeštaj lica koji su boravili u Vračeviću i čiji se broj kretao i do 150 lica dnevno.¹⁷²

U dve sobe u maloj kući, površine između 16 i 20 kvadratnih metara, smeštano je i po 10 lica zbog čega su prostorije bile veoma zagušljive i prenatr-

166 Kursna lista dostupna na <http://www.kursna-lista.com/konvertor-valuta>.

167 Odgovor Komesarijata za izbeglice i migracije na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 019–205–1/2014, Beograd, 5. februar 2014.

168 Vidi više u Poglavlju 5. Postupak za dobijanje azila u Srbiji.

169 Vidi više u *Izveštaj januar-jun 2013*, *supra* 127, i *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2012*, *supra* 60.

170 Zaključak Vlade 05 br. 019–340/2013, 24. januar 2013.

171 Ugovor o zakupu između Komesarijata za izbeglice i migracije i vlasnika privatnog objekta u Vračevićima, br. 9–9/15, 25. januar 2013.

172 Odgovor Komesarijata za izbeglice i migracije na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 019–205–1/2014, 5. februar 2014.

pane. Kreveti na dva sprata bili su prislonjeni na prozore, čime je bilo onemogućeno provetravanje i dotok prirodne svetlosti. U ovakvim okolnostima održavanje higijene bilo je praktično nemoguće.¹⁷³ Ista situacija bila je i sa prostorijama u dvospratnoj kući u kojoj se nalazilo 5 soba (2 u prizemlju i 3 na spratu).¹⁷⁴ I ove prostorije bile su prenaseljene i zagušljive, sa krevetima na dva sprata naslonjenim na prozore. Lica koja su u ovom objektu boravila tokom zimskih meseci žalila su se da je u sobama hladno, pogotovo noću, a vlasnici kuće su potvrdili da je postojao nedostatak ćebadi i drva za ogrev.¹⁷⁵

U objektu u Vračeviću postojalo je samo jedno kupatilo, koje su koristila sva lica koja borave u kući i dve male barake, i ono je bilo u ruiniranom stanju. Dotrajala keramika, vlaga, neograđena tuš kabina, samo jedna wc-šolja bez daske za sedenje i jedna česma sa koje se svi tražioci azila snabdevaju vodom, činilo je održavanje higijene u celom smeštaju nemogućim. Svoj veš tražioci azila su prali u koritu ispred kuće. Privatnost lica je u takvim okolnostima bila apsolutno narušena.

Privremeni smeštaj u objektu u Vračeviću zatvoren je 8. jula 2013. godine.

Tokom septembra i oktobra meseca 2013. godine, ispred centra u Bogovađi, ponovo je boravilo u proseku 250 lica, koji zbog nedostatka smeštajnih kapaciteta nisu mogli da se smeste u centar. Sva lica sa kojima su razgovarali pravnici Beogradskog centra imala su potvrde iz PU Valjevo o izraženoj nameri da traže azil, ali bez obzira na tu činjenicu, lica su boravila, spavala i hranila se u šumi. Sve ovo ukazivalo je da je neophodno rešiti situaciju lica koja su boravila napolju i čiji se broj neprestano povećavao tokom septembra i oktobra meseca i koji je dostizao broj preko 250 ljudi koja borave napolju.¹⁷⁶ S obzirom na to, Komesarijat za izbeglice i migracije ponovio je sklopio ugovor¹⁷⁷ sa vlasnicima objekta u Vračeviću 29. novembra 2013. godine koji je raskinut 3. decembra 2013. godine.¹⁷⁸ U ovom periodu smešteno je 77 lica u jednom objektu i 96 lica u drugom objektu.

173 Vidi više u *Izveštaj januar-jun 2013, supra 127*, str. 10.

174 Na prvom spratu nalazila se soba veličine od oko 35 m² sa 20 kreveta i manja soba veličine oko 10m² u kojoj se nalazilo 6 kreveta. Na drugom spratu nalazile su se 3 sobe od kojih je jedna veličine između 18 i 20 m² sa 10 kreveta; druga oko 10 m² sa 8 kreveta i treća oko 12 m² u kojoj je smešteno 6 kreveta.

175 Informacije dobijene u direktnom razgovoru pravnik Beogradskog centra za ljudska prava sa vlasnicima objekta u Vračevićima. Vidi više u *Izveštaj januar-jun 2013, supra 127*. To ujedno ukazuje i na povredu čl. 4 Ugovora o zakupu br. 9–9/15, od 25. januara 2013. u koji su pravnici Beogradskog centra imali uvid, sklopljenog između Komesarijata za izbeglice i migracije i vlasnika privatnog objekta u Vračevićima.

176 Vidi više u *Izveštaj januar-jun 2013, supra 127*.

177 Ugovor o pružanju usluga smeštaja van Centra za azil br. 404–37/14, novembar 2013, kao i obaveštenje o raskidu ugovora br. 404–37/16, 3. decembar 2013.

178 Raskid ugovora o pružanju usluga smeštaja tražilaca azila van Centra za azil, br. 404–37/14, 3. decembar 2013.

Raskid ugovora o pružanju usluga smeštaja tražilaca azila van Centra za azil,¹⁷⁹ u koji je Beogradski centar za ljudska prava imao uvid, veoma je neprecizan, ne navodi razloge zbog kojih se ugovor raskida već ističe da je razlog za raskid ugovora „niz objektivnih, poznatih okolnosti zbog kojih Komesarijat za izbeglice i migracije raskida pomenuti ugovor“. Smatramo da je neprihvatljivo i neprofesionalno da se ugovor koji se finansira od novca poreskih obveznika, i koji je građane koštao preko dva i po miliona dinara, raskida na takav način i da je morao makar biti raskinut pod uslovima koje predviđa Zakon o obligacionim odnosima RS jer ugovorne strane nisu poštovale sve svoje ugovorne obaveze čime je oštećen interes RS.

Za smeštaj tražilaca azila u privremenom centru u Vrčevićima u periodu od 25. januara do 8. jula 2013. godine izdvojeno je i plaćeno ukupno 2.143.887,40 dinara, a u periodu od novembra do decembra 2013. godine ukupno 794.000 dinara.¹⁸⁰

8.4. Otvaranje novih centara za smeštaj tražilaca azila u Obrenovcu, Sjenici i Tutinu

Obrenovac. – Usled popunjenosti kapaciteta Centra za azil u Bogovađi, veliki broj lica boravio je u šumama u okolini Centra; Komesarijat za izbeglice i migracije odlučio je stoga da određeni broj lica u novembru 2013. godine smesti u napuštene radničke barake u Obrenovcu,¹⁸¹ ali stanovnici tog grada oštro su se usprotivili ovakvoj odluci Vlade Srbije i Komesarijata za izbeglice i migracije, ne dozvoljavajući da tražioci azila prođu autobusom kroz grad i budu smešteni u barake. Posle jednog dana barikada i protesta, tražioci azila smešteni su u obližnji hotel u Obrenovcu koji je do danas ostao privremeni centar za tražioce azila.¹⁸²

Na osnovu zaključka Vlade¹⁸³ od 28. novembra 2013. godine,¹⁸⁴ određen je objekat, hotel Sava Tent d.o.o. u Obrenovcu kao privremeni smeštaj za tra-

179 *Ibid.*

180 Prvosklopljeni ugovor je pored smeštaja predviđao i ogrev (čl. 4 Ugovora br. 9–9/15), dok je drugosklopljeni ugovor predviđao samo smeštaj bez ishrane i ogreva (čl. 1 Ugovora br. 404–37/14).

181 Zaključak Vlade RS 05 br. 031–10248/2013–1, 28. novembar 2013.

182 Vidi RTS, „Obrenovac, zapaljena baraka za azilante“, 27. novembar 2013, dostupno na <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1455573/Obrenovac,+zapaljena+baraka+za+azilante.html>; <http://www.blic.rs/Vesti/Beograd/423212/Obrenovac-Azilanti-privremeno-smesteni-u-hotel-Obrenovac-ugasen-pozar-u-baraci>;

183 *Supra* 183.

184 Ugovor o pružanju usluga smeštaja i ishrane tražiocima azila u Obrenovcu, br. 9–9/307, 29. novembar 2013.

žioce azila i obezbeđivanje osnovnih životnih uslova lica koja traže azil u RS, smeštajnog kapaciteta do 100 ležajeva, za period od 29. novembra do 31. decembra 2013. godine.¹⁸⁵ Aneksima ugovora između Komesarijata za izbeglice i migracije i PD Sava Tent u Obrenovcu,¹⁸⁶ smeštajni kapacitet je sa 100 mesta povećan na 180, a period važenja ugovora produžen do 31. marta 2014. godine. Od otvaranja centra do 31. decembra 2013. godine do 31. decembra 2013. godine, u centru je boravilo 239 tražilaca azila.¹⁸⁷ Iako su smeštajni kapaciteti u hotelu Obrenovac zadovoljavajući i mogli bi da prime veliki broj lica koja traže azil,¹⁸⁸ Vlada Republike Srbije u decembru 2013. godine otvorila je još dva nova privremena centra u Sjenici i Tutinu.

Sjenica i Tutin. – Vlada Republike Srbije na predlog ministra bez portfelja Sulejmana Ugljanina i Komesarijata za izbeglice i migracije otvorila je 5. decembra 2013. godine¹⁸⁹ dva nova centra u Sjenici i Tutinu. Kapaciteti oba privremena centra su do 100 mesta, dok je period na koji su centri otvoreni (predviđen ugovorom) od 5. decembra do 31. maja 2014. godine, sa mogućnošću produženja ugovora. U centru za smeštaj tražilaca azila u Sjenici od njenog otvaranja do 31. decembra boravilo je 155 lica.¹⁹⁰ Od trenutka otvaranja centara u Sjenici i Tutinu do kraja 2013. godine, nijedna službena radnja od strane MUP u azilnoj proceduri nije obavljena u pomenutim centrima, prema saznanjima Beogradskog centra za ljudska prava. Takođe prema našim saznanjima, samo jedna organizacija koja pruža pravnu pomoć tražiocima azila bila je svega tri puta u pomenutim centrima¹⁹¹ jer to iziskuje značajna novčana sredstva (pre svega za putovanja, troškove prevodilaca), te se tako postavlja pitanje svrsishodnosti otvaranja ovih centara kada nijedna od nadležnih institucija ili organizacija nije u mogućnosti da do njih dođe. Takođe, posebno zabrinjava činjenica da se nakon iskustva u Vrčeviću gde se postupak nije odvijao, ponovo

- 185 Član 1 i 2 Ugovora o pružanju usluga smeštaja i ishrane tražiocima azila u Obrenovcu, br. 9–9/307, 29. novembar 2013.
- 186 Aneks I Ugovora br. 9–9/307–1/2013, 9. decembar 2013. i Aneks II Ugovora br. 9–9/307–2/2013, 31. decembar 2013.
- 187 Odgovor Komesarijata za izbeglice i migracije na zahtev za informacije od javnog značaja Beogradskog centra, br. 019 –205–4/2014, 4. april 2014.
- 188 Aneksom I Ugovora, smeštajni kapacitet povećan je na 180 mesta čime je hotel u Obrenovcu postao najveći privremeni Centar u RS.
- 189 Zaključkom Vlade RS 05 br. 031–10087/2013 od 25. novembra 2013. i Zaključkom Vlade 05 br. 031–10248/2013–1 od 28. novembra 2013. određeni su objekti u opštini Sjenici i Tutinu za privremeni smeštaj tražilaca azila.
- 190 Odgovor Komesarijata za izbeglice i migracije na zahtev za informacije od javnog značaja Beogradskog centra, br. 019 –205–4/2014, 4. april 2014. Podaci za Tutin nisu dobijeni jer se zahtev odnosi na 2013. godinu, a centar u Tutinu je počeo s radom u 2014. godini.
- 191 *Ibid*, organizacija koja je išla u posetu centrima je APC. U dopisu je navedeno da su bile tri posete ali ne i u kom vremenskom periodu. Prema saznanjima Beogradskog centra za ljudska prava posete su obavljene u toku 2014. godine.

stvara ista situacija da umesto da smeštaj bude u funkciji efikasnog i ekonomičnog odvijanja postupka azila, on postaje sam sebi svrha, što je nedopustivo kada je reč o licima koja traže međunarodnu zaštitu i beže od progona. Beogradski centar je više puta javno izrazio svoju zabrinutost zbog ovakve odluke Vlade RS i Komesarijata za izbeglice i migracije, ali centri su ipak nastavili da funkcionišu.¹⁹²

192 „Saopštenje Beogradskog centra za ljudska prava povodom smeštaja za tražioce azila“, 28. novembar 2013, dostupno na:<http://azil.rs/news/view/saopstenje-beogradskog-centra-za-ljudska-prava-povodom-smestaja-za-traziocce-azila>; „Nema zemlje za izbeglice,“ *Vreme*, br. 1195, 28. novembar 2013.

9. Ostvarivanje prava i obaveza lica koja traže azil, izbeglica i lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita

Ova prava regulisana su glavom VI Zakona, u kojoj su odredbe koje se odnose na pravo na boravak, smeštaj, osnovne životne uslove, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, socijalnu pomoć, kao i druga prava koja se izjednačavaju sa pravima stalno nastanjenih stranaca u Republici Srbiji kao i prava koja su jednaka pravima državljana Republike Srbije. Primetno je da nisu jasno razdvojena prava koja uživaju lica koja traže azil odnosno lica koja su u postupku za dobijanje azila i lica kojima je dodeljen azil. Smatramo da bi VI glava zakona koja se odnosi na ostvarivanje prava i obaveza trebalo bolje da se sistematizuje, kao i da se taksativno navedu prava za svaku grupu lica koju zakon spominje i na taj način ovaj deo zakona bude pregledniji i jasniji.¹⁹³

9.1. Pravo na boravak

Za vreme trajanja postupka lica koje traži azil ima pravo da boravi u Republici Srbiji i za to vreme, ukoliko je potrebno, ima pravo na smeštaj u Centru za azil (čl. 44). Licima kojima je priznato pravo na utočište ili supsidijarna zaštita, smeštaj se obezbeđuje prema mogućnostima Republike Srbije, a najduže jednu godinu od konačnog rešenja kojim mu je priznat status. Pod smeštajem podrazumeva se davanje određenog stambenog prostora na korišćenje, ili davanje novčane pomoći potrebne za stambeno zabrinjavanje (čl. 44). Beogradski centar za ljudska prava od 2012. godine nije upoznat ni sa jednim slučajem u kome su odobrena novčana sredstva za smeštaj lica kome je odobrena međunarodna zaštita. Prema odgovoru Komesarijata za izbeglice i migracije¹⁹⁴, razlog zbog čega do sada nisu obezbeđena novčana sredstva radi regulisanja smeštaja licima kojima je priznato pravo na utočište ili supsidijarna zaštita, jeste taj što je pomenutim licima obezbeđen smeštaj prema mogućnostima Republike Srbije. Komesarijat za izbeglice i migracije poziva se na član 44 Zakona o azilu,¹⁹⁵ koji tumači na način da se novčana pomoć za stambeno zbrinjavanje obezbeđuje

193 Tako npr. Hrvatski Zakon o azilu u Glavi II, Prava i obaveze tražitelja azila, azilanta i stranca pod supsidijarnom zaštitom (čl. 29–53).

194 *Supra* 192.

195 Član 44 ZOA glasi: „Licima kojima je priznato pravo na utočište ili supsidijarna zaštita smeštaj se obezbeđuje prema mogućnostima Republike Srbije, a najduže jednu godinu od konačnog rešenja kojim mu je priznat status. Pod smeštajem u smislu stava 1 ovog člana podrazumeva se

alternativno, tj. pod uslovom da nema mogućnosti da se na drugi način obezbedi smeštaj. Beogradski centar za ljudska prava smatra da je dužnost Komesarijata da vodi računa o smeštaju svih lica koja su dobila međunarodnu zaštitu, i da se pitanje na koji način će se smeštaj ostvariti (stambeno rešenje ili novčana sredstva), mora rešavati u svakom konkretnom slučaju. Nesporna je i činjenica da je svega 12 lica od kada je zakon stupio na snagu 2008. godine dobilo međunarodnu zaštitu, ali istovremeno nadležna institucija, Komesarijat za izbeglice i migracije, za pet godina od kada se zakon primenjuje nije preduzeo sve potrebne mere kako bi pripremio i organizovao smeštaj za lica koja uživaju međunarodnu zaštitu, i koji je jedan od važnih elemenata integracije lica. Prema našim saznanjima, dva lica koja uživaju supsidijarnu zaštitu imaju obezbeđen smeštaj od strane Komesarijata za izbeglice i migracije, i to u okviru centra za smeštaj tražilaca azila, što smatramo da nije dobro rešenje, jer se na taj način otežava njihova integracija u društvo.

9.2. Pravo na obrazovanje i socijalnu pomoć

Lice koje traži azil kao i lice kojem je odobren azil ima pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje kao i pravo na socijalnu pomoć (čl. 41).

Pravo na obrazovanje.— Pravo na obrazovanje je u Republici Srbiji regulisano čitavim setom zakona, pre svega Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja,¹⁹⁶ dok su određeni nivoi obrazovanja regulisani Zakonom o osnovnoj školi,¹⁹⁷ Zakonom o srednjoj školi¹⁹⁸ i Zakonom o visokom obrazovanju.¹⁹⁹ Ovi zakoni ujedno regulišu i pitanje obrazovanja stranih državljana i lica bez državljanstva u Republici Srbiji, kao i pitanje priznavanja stranih školskih isprava.²⁰⁰

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja predviđa da se strani državljan i lica bez državljanstva²⁰¹ upisuju u škole osnovnog obrazovanja i

davanje određenog stambenog prostora na korišćenje, ili davanje novčane pomoći potrebne za stambeno zbrinjavanje.“

196 *Sl. Glasnik RS*, 72/2009 i 52/2011.

197 *Sl. Glasnik RS*, 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94 – Odluka USRS, 22/2002, 62/2009 – dr.zakon, 101/2005 – dr.zakon i 72/2009 – dr.zakon.

198 *Sl. Glasnik RS*, 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96, 23/2002, 25/2002 – ispr, 62/2003 – dr.zakon, 64/2003 – ispr.dr.zakona, 101/2005 – dr.zakon, 72/2009 – dr.zakon i i 55/2013 – dr. zakon.

199 *Sl. Glasnik RS*, 76/2005, 100/2007 – autentično tumačenje, 97/2008 i 44/2010, 93/2012 i 89/2013.

200 *Osnovi upravljanja migracijama u Republici Srbiji*, Međunarodna organizacija za migracije – Misija u Srbiji, Beograd, 2012, str. 62.

201 Tražioci azila kao i lica koja dobiju azil u RS izjednačavaju se sa kategorijom lica bez državljanstva odnosno u nekim pravima se izjednačavanju sa stranim državljanima. Tako je i u slučaju obrazovanja, jer podzakonski akti koji bi detaljnije regulisali ovu oblast do sada nisu doneti.

škole srednjeg obrazovanja, i ostvaruju pravo na obrazovanje pod istim uslovima i na način koji su propisani za državljane Republike Srbije. Za decu i učenike strane državljane i lica bez državljanstva i za prognana i raseljena lica koja ne poznaju jezik na kojem se izvodi obrazovno-nastavni rad ili pojedine programske sadržaje značajne za nastavak obrazovanja, škola organizuje učenje jezika, odnosno pripremu za nastavu i dopunsku nastavu, po posebnom uputstvu koji donosi ministar prosvete.²⁰²

Iako postoji zakonski okvir koji reguliše procedure za upis i zadovoljenje specifičnih obrazovnih potreba maloletnih tražilaca azila, u Republici Srbiji maloletni tražioci azila nisu imali efikasan pristup obrazovanju.²⁰³ Od početka primene Zakona o azilu 2008. godine, prvi put u drugom polugodištu školske 2012/13. godine dvoje tražilaca azila počelo je da pohađa redovnu nastavu u osnovnoj školi u Bogovađi. Prema saznanjima Beogradskog centra ovo dvoje đaka upisano je zahvaljujući organizaciji APC koja je pružala pravnu pomoć njihovim porodicama.²⁰⁴

Beogradski centar smatra da maloletne tražioce azila, kao i maloletnike koji u Centrima za azil borave u pratnji roditelja, u školu bi trebalo da upisuju zaposleni u nadležnim centrima za socijalni rad u saradnji sa Komesarijatom za izbeglice i migracije. Ne može se očekivati od roditelja ili srodnika ove dece da ih upišu u škole, jer se radi o osobama koje se ne služe srpskim jezikom, ne poznaju naše propise i funkcionisanje obrazovnog sistema u RS.

S druge strane, pored maloletnih tražilaca azila, Beogradski centar veruje da bi srednje stručno obrazovanje ili makar učenje jezika tokom boravka u centrima za azil moglo da se organizuje i za punoletna lica. Iako je u pojedinim centrima organizovana nastava za učenje srpskog jezika od strane međunarodnih organizacija UNHCR i Danskog saveta za izbeglice,²⁰⁵ državni organi nadležni za obrazovanje ne učestvuju u organizaciji ovih aktivnosti.

Pravo na socijalnu pomoć.– Zakon o azilu garantuje i pravo na socijalnu pomoć licima koje traži azil i licima kojima je odobren azil. Novim Zakonom o socijalnoj zaštiti Republike Srbije,²⁰⁶ socijalna zaštita definiše se kao organizovana društvena delatnost od javnog interesa čiji je cilj pružanje pomoći i osnaživanje pojedinca i porodica za samostalan i produktivan život u društvu, kao i sprečavanje nastajanja i otklanjanje posledica socijalne isključenosti (čl.

202 Član 100 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.

203 Vidi više u *Izveštaj januar-jun 2013, supra 127.*

204 Prema saznanjima Beogradskog centra, porodica sa dvoje maloletne dece upisane u školu u Bogovađi, napustila je Srbiju u jesen 2013. godine.

205 U centrima u Banji Koviljači i Bogovađi organizovani su kursevi jezika za decu i odrasle, finansijski podržani od strane UNHCR kancelarije u Beogradu i Danskog saveta za izbeglice.

206 *Sl. glasnik RS, 24/2011.*

2). Zakon takođe precizira da su korisnici socijalne zaštite državljani RS, ali to mogu biti i strani državljani i lica bez državljanstva u skladu sa zakonom i međunarodnim ugovorima.

Propise o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil donosi ministar nadležan za socijalnu politiku. Donet je samo jedan podzakonski akt o socijalnoj pomoći licima koja traže, odnosno kojima je odobren azil,²⁰⁷ ali prema saznanjima Beogradskog centra, od početka 2012. godine do kraja 2013. godine nijedno od navedenih lica nije bilo korisnik socijalne pomoći.

9.3. Zdravstvena zaštita tražilaca azila²⁰⁸

U članu 40 Zakona o azilu propisano je da „lice koje traži azil i lice kome je odobren azil u Republici Srbiji imaju jednaka prava na zdravstvenu zaštitu, u skladu sa propisima kojima je uređena zdravstvena zaštita stranaca“.

Pravilnik Ministarstva zdravlja Republike Srbije o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u centar za azil uređuje način zdravstvenih pregleda lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil. Zdravstvene preglede lica koja traže azil obavljaju doktori medicine nadležnih domova zdravlja.

Lica koja traže azil i kojima je odobren azil u Srbiji ostvaruju pravo na zdravstvenu zaštitu na svim nivoima zdravstvene zaštite. Ključne institucije koje obezbeđuju zdravstvene usluge licima koja traže azil i kojima je odobren azil u Srbiji su nadležni domovi zdravlja (Loznica, Lajkovac, Obrenovac, Sjenica, Tutin, Zvezdara) i stacionarne zdravstvene ustanove (Loznica, Valjevo, Užice, Novi Pazar i Beograd), uključujući Klinički centar Srbije i Univerzitetsku dečju kliniku. Institut za javno zdravlje Srbije "Dr Milan Jovanovic Batut" sa mrežom instituta i zavoda za javno zdravlje sprovodi epidemiološki nadzor i identifikaciju rizika za obolevanje od zaraznih bolesti, kao i preventivne i kontrolne mere.

Sve zdravstvene usluge, koje se obezbeđuju licima koja traže azil i kojima je odobren azil u Srbiji, finansira Ministarstvo zdravlja Republike Srbije.

Sve neophodne lekove, koje *Danish Refugee Council Serbia* (DRC) obezbeđuje licima koja traže azil i kojima je odobren azil u Srbiji, finansira Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR).

U prvom polovini 2013. godine, u cilju unapređenja zdravstvene zaštite pomenutih kategorija, kao i sprovođenja zdravstvenog nadzora, formirana je Radna grupa od predstavnika Ministarstva zdravlja, Instituta za javno zdravlje Srbije sa mrežom instituta i zavoda za javno zdravlje, zdravstvenih ustanova, Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije, Ministarstva rada i so-

207 *Supra* 157.

208 Podatke o zdravstvenoj zaštiti tražilaca azila u Srbiji prikupila je, tokom 2013, doktorka Vesna Jovanović iz Danskog saveta za izbeglice.

cijalne zaštite, UN i međunarodnih organizacija (UNHCR, WHO, DRC, IOM) i Crvenog krsta Srbije. Radna grupa je definisala predlog *Protokola zdravstvenog nadzora nad populacijom tražilaca azila i migranata na teritoriji Republike Srbije*, uključujući i lica izvan centara za azil, čiji je broj značajno povećan tokom 2013. godine, što je rezultiralo otvaranjem tri nova privremena centra za azil. Predlog protokola, koji je podnet Ministarstvu zdravlja na usvajanje, obuhvata uspostavljanje efikasnog sistema nadzora i identifikacije rizika za obolevanje od zaraznih bolesti i sprovođenje preventivnih i kontrolnih mera kroz sagledavanje uticaja na prenošenje zaraznih bolesti.

Krajem godine, povodom izolacije divljeg *polio* virusa u cirkulaciji u Siriji, a vezano za potencijalnu pretnju unošenja divljeg *polio* virusa u Srbiju, Radna grupa je zaključila da je neophodna trenutna akcija i sprovedena je vakcinacija tražilaca azila iz endemskih zemalja, prema Pravilniku o imunizaciji i načinu zaštite lekovima.

Nacionalnim programom kontrole tuberkuloze u Srbiji po završetku donacije Globalnog fonda (2015–2020) predviđeno je obezbeđivanje besplatne dijagnostike i lečenje tuberkuloze kod neosiguranih lica, uključujući tražioce azila i migrante u Srbiji.

9.4. Pravo na spajanje porodice

Određena prava garantuju se osobama kojima je priznato pravo na utočište, ali ne i onima kojima je odobrena supsidijarna zaštita. Tako, pravo na spajanje porodice nije jednako regulisano za sve kategorije lica kojima se pruža zaštita, iako bi ono trebalo da bude obezbeđeno u svakom slučaju. Ovo pravo imaju lica kojima je dato utočište (čl. 48), dok lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita ovo pravo imaju „u skladu s propisima kojima je uređeno kretanje i boravak stranaca“ (čl. 49), a lica koja uživaju privremenu zaštitu ovo pravo imaju samo u „opravdanim slučajevima“ (čl. 50).

9.5. Prava izbeglica jednaka pravima stalno nastanjenih stranaca

Lica kojima je priznato pravo na utočište u Republici Srbiji imaju jednaka prava kao stalno nastanjeni stranci u pogledu prava na rad i prava po osnovu rada, preduzetništva, prava na stalno nastanjenje i slobodu kretanja, prava na pokretnu i nepokretnu imovinu, kao i prava na udruživanje (čl. 43 ZOA).

U Republici Srbiji oblast zapošljavanja stranih lica kao i lica bez državljanstva regulisana je Zakonom o uslovima za zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljanima.²⁰⁹ Zakon predviđa da strani državljani mogu zasnovati radni

209 Sl. list SFRJ, 11/78 i 64/89, Sl. list SRJ, 42/92, 24/94 i 28/96 i Sl. Glasnik RS, 101/05.

odnos ako ispune opšte i posebne uslove koji se odnose na zasnivanje radnog odnosa. Pre svega postavlja se ograničenje za zasnivanje radnog odnosa pre navršenih 15 godina i uslove propisane kolektivnim ugovorom i opštim aktom za obavljanje poslova konkretnog radnog mesta. Po posebnim uslovima se podrazumeva da stranac ima odobrenje za stalno nastanjenje, odnosno za privremeni boravak i odobrenje za zasnivanje radnog odnosa. Filijala Nacionalne službe za zapošljavanje može da odbije strancu zahtev za izdavanje radne dozvole ako na evidenciji filijale ima nezaposlenih državljana Republike Srbije koji ispunjavaju uslove za obavljanje poslova navedenih za izdavanje radne dozvole strancu.²¹⁰

Doneto je i Uputstvo za podnošenje zahteva za izdavanje i za davanje odobrenja za zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljanima²¹¹ kao i Pravilnik o uslovima i načinu izdavanja dozvole za rad strancu i licu bez državljanstva.²¹² Pravilnikom je predviđeno da Nacionalna služba za zapošljavanje u skladu sa zakonom izdaje dozvolu za rad sa strancima koji imaju odobrenje za stalno nastanjenje ili odobrenje za privremeni boravak.

Beogradski centar imao je iskustva samo sa jednim slučajem lica kojem je odobrena supsidijarna zaštita 2008. godine i koji je dobio mogućnost da se zaposli kao prevodilac u centru za azil u Banji Koviljači. Lokalna ispostava Nacionalne službe za zapošljavanje prvi put se susrela sa zapošljavanjem lica koje uživa poseban oblik međunarodne zaštite i koje treba da prođe kroz proceduru prijavljivanja na nacionalnu službu za zapošljavanje, izdavanje dozvole za rad i izdavanje radne knjižice.

Lice koje dobije bilo koji oblik međunarodne zaštite (utočište ili supsidijarnu zaštitu) ne dobija automatski evidencijski broj stranca (EBS) koji je neophodan da bi se ostvario čitav set prava. Nadležni organ u oblasti azila koji izdaje EBS je Kancelarija za azil, koja je u pomenutom slučaju brzo reagovala, te je lice dobilo radnu knjižicu i regulisalo svoj radni status. Preporuka Beogradskog centra je da se u svakom budućem slučaju kada se odobri međunarodna zaštita, automatski izda i EBS za to lice, jer je on neophodan radi rešavanja širokog seta ličnih i statusnih prava.

9.6. Putna isprava za izbeglice

Zakon o azilu predviđa da će se licima kojima je odobreno utočište izdati putna isprava na propisanom obrascu, sa rokom trajanja od dve godine (čl. 62). Pored toga, pravo na putnu ispravu garantovano je i članom 48 Konvencije o statusu izbeglica. Međunarodna organizacija civilnog vazduhoplovstva (IATA),

210 Član 5 Pravilnika o uslovima i načinima izdavanja dozvole za rad strancu i licu bez državljanstva, *Sl. glasnik RS*, 22/2010.

211 *Sl. list SFRJ*, 51/81 i *Sl. list SCG*, 1/2003 – Ustavna povelja.

212 *Supra* 212.

čiji je Air Serbia član, u oktobru 2012. godine usvojila je pravilnik za izdavanje putnih isprava za izbeglice i apatride koje se mogu elektronski čitati.²¹³ Ovaj pravilnik predviđa izdavanje biometrijske putne isprave za izbeglice i apatride, odnosno decidno propisuje šta sve ove putne isprave treba da sadrže. Međutim, od stupanja na snagu Zakona o azilu Ministarstvo unutrašnjih poslova nije usvojilo obrazac o izgledu i sadržini putne isprave za izbeglice, usled čega ovim licima putna isprava ne može biti izdata.²¹⁴ Usled ove pravne praznine, izbeglicama se ograničava sloboda kretanja zaštićena članom 39 Ustava Republike Srbije i članom 2 IV Protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Ustav predviđa da se sloboda kretanja može ograničiti ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka, zaštite javnog reda i mira, sprečavanja širenja zaraznih bolesti i odbrane Republike Srbije. Prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, sloboda kretanja se može ograničiti jedino u skladu sa zakonom iz razloga koji su neophodni u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti ili javne sigurnosti, radi očuvanja javnog poretka, radi sprečavanja kriminala, radi zaštite zdravlja ili morala i zaštite prava i sloboda drugih. Ni Ustav Republike Srbije ni Evropska konvencija ne predviđaju kao prihvatljiv osnov ograničenja slobode kretanja nepostojanje pravnog propisa na osnovu koga bi putna isprava bila izdata. Smatramo stoga da razlozi ograničenja slobode kretanja u ovom slučaju ne mogu da se podvedu ni pod jedan od dozvoljenih osnova za ograničenje slobode kretanja propisanih Ustavom Republike Srbije i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, već se jedino mogu pripisati neažurnom radu Ministarstva unutrašnjih poslova i nepostojanju volje unutar Ministarstva da se izbeglicama omogući ostvarivanje prava u skladu sa Konvencijom o statusu izbeglica.

9.7. Integracija

Zakon o azilu predviđa uopštenu obavezu Republike Srbije da u okviru svojih mogućnosti obezbedi uslove za uključivanje izbeglica u društveni, kulturni i privredni život, kao i da omogući naturalizaciju izbeglica (čl. 46). dok je Zakonom o upravljanju migracijama utvrđena nadležnost Komesarijata za izbeglice i migracije za smeštaj i integraciju lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita (čl. 15 i 16).

U Zakonu o azilu, kao i Zakonu o upravljanju migracijama nisu definisane konkretne mere i postupci za izradu individualnog plana za integraciju lica kojima je odobreno utočište, već je potrebno da se ova materija reguliše

213 Dostupno na http://www.icao.int/Meetings/TAG-MRTD/Documents/Tag-Mrtd-21/Tag-Mrtd21_WP09.pdf.

214 Dopis Kancelarije za azil 03/10 br. 26–1280/13, 14. februar 2014.

podzakonskim aktom. Očekuje se usvajanje Uredbe o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora radi privremenog smeštaja, koja će predvideti buduće modalitete integracije i omogućiti nastavak rada po ovom pitanju.²¹⁵

Od usvajanja Zakona o upravljanju migracijama 2012. godine ništa nije učinjeno na stvaranju uslova za integraciju, nisu izdvojena budžetska sredstva za tu namenu do kraja 2013. godine.²¹⁶ Prema saznanjima Beogradskog centra za ljudska prava, tokom 2013. godine jedno lice koje je uživalo izbegličku zaštitu u Srbiji, ilegalno je napustilo zemlju jer nisu postojali nikakvi stvarni izgledi da će mu biti omogućena bilo kakva vrsta integracije.²¹⁷

215 Odgovor Komesarijata za izbeglice i migracije povodom molbe Beogradskog centra za ljudska prava kojom se traži integracija lica kojima je odobreno utočište u RS, dopis br. 019 – 421/4, 18. februar 2014.

216 Zakonom o budžetu za 2014, Komesarijatu za izbeglice i migracije odobreno je 2.000.000 dinara za integraciju lica kojima je odobrena supsidijarna zaštita ili izbeglički status na osnovu Zakona o azilu. Informacija iz odgovora na zahtev za informacije od javnog značaja br. 019–205–1/2014.

217 Podatak na osnovu iskustava pravnog tima Beogradskog centra za ljudska prava koji je pružao pravnu pomoć tražiocima azila tokom 2013. Pomenuta osoba je kontaktirala Komesarijat za izbeglice i migracije u više navrata ali nije uspela da dobije nikakve garancije da će joj bilo kakve mere integracije biti omogućene.

10. Maloletni tražioci azila i maloletni tražioci azila bez pratnje

Osnovni princip kojim se moraju rukovoditi svi nadležni organi koji postupaju s maloletnim tražiocima azila je najbolji interes deteta.²¹⁸ Konvencija o pravima deteta izričito predviđa (čl. 22) da države moraju da preduzmu mere kako bi pružile adekvatnu zaštitu detetu koje traži status izbeglice ili koje se smatra izbeglicom,²¹⁹ i da se, u slučajevima kada se ne mogu pronaći roditelji niti ostali članovi porodice, ovoj deci mora pružiti jednaka zaštita kao i svoj drugoj deci koja su stalno ili privremeno razdvojena od članova svoje porodice iz bilo kog razloga.²²⁰ Princip zabrane diskriminacije primenjuje se u potpunosti u vezi sa svim postupcima sa decom bez pratnje i razdvojenom decom. Naročito je zabranjena bilo kakva diskriminacija zasnovana na statusu deteta – da li je dete bez pratnje ili razdvojeno dete, dete izbeglica, dete koje traži azil ili migrant. Ovaj princip, kada se ispravno tumači, ne sprečava, već zahteva razlikovanje na osnovu drugačijih potreba, poput onih koje zavise od pola ili starosti.²²¹

U skladu s Ustavom i međunarodnim standardima, Zakon o azilu utvrđuje načelo posebne brige o tražiocima azila sa posebnim potrebama, među kojima su i maloletnici i deca odvojena od roditelja ili staratelja (čl. 15). Intervjue s maloletnim tražiocima azila trebalo bi da vode službenici, a kada je moguće i prevodioci, posebno kvalifikovani i obučeni za dečija i izbeglička pitanja.²²²

U periodu 1. januara do 31. decembra 2013. godine 768 maloletnika bez pratnje je izrazilo nameru da traže azil.²²³ Od toga je 175 dečaka i 16 devojčica²²⁴ dalo punomoćje za zastupanje organizaciji koja pruža pravnu pomoć maloletnim tražiocima azila, ali su samo dvojica maloletnika bez pratnje iz Avganistana podnela zahtev za azil tokom 2013. godine.²²⁵

218 Vidi npr. UNHCR, *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, februar 1997, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3360.html>.

219 Član 22, st. 1.

220 Član 22, st. 2.

221 UN Komitet za prava deteta, *Opšti komentar br. 6, supra 3*, para. 18.

222 UNHCR, *Guidelines on Unaccompanied Children Seeking Asylum, supra 220*, para. 5. 13.

223 Ministarstvo unutrašnjih poslova nema razvrstane podatke o polu tražilaca azila za 2013. godinu; odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 06–36/14, 13. mart 2014.

224 Eritreja 11, Avganistan 1, Somalija 2, Alžir 1, Sudan 1.

225 Statistika od NVO APC koja je tokom 2013. godine pružala pravnu pomoć maloletnim tražiocima azila bez pratnje.

Kada policija ostvari prvi kontakt sa iregularnim migrantom i on se izjasni kao maloletno lice, kontaktira se mesno nadležni Centar za socijalni rad koji joj/mu postavlja privremenog staratelja. U Srbiji još uvek nema posebnih normi ili usvojenih protokola za potvrđivanje starosti tražioca azila.²²⁶ Maloletno lice se potom smešta u Zavod za vaspitanje omladine u Nišu ili u Zavod za vaspitanje dece i omladine – Beograd.²²⁷ Oba zavoda, u Beogradu i u Nišu, u nadležnosti su Ministarstva za rad i socijalna pitanja. Ukoliko se maloletna osoba smeštena u centru za maloletnike izjasni da traži azil, upućuje se u jedan od centara za azil (u Bogovađi ili Banji Koviljači). Dužina njihovog boravka u centrima za maloletnike zavisi od slobodnih kapaciteta centara za azil.²²⁸ Sredinom decembra 2012. otpočela je rekonstrukcija prostorija za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje u Nišu uz finansijsku pomoć UNHCR i završena je u martu 2013. godine.²²⁹ Zavod za vaspitanje dece i omladine u Beogradu je u periodu od 1. januara do 1. decembra 2013. godine zbrinuo 43 maloletnika bez pratnje, od čega je 29 maloletnika izrazilo nameru da traži azil, 4 maloletnika su pobjegla dok je 25 registrovano od strane Kancelarije za azil i nakon toga smešteno u centre za azil u Bogovađi i Banji Koviljači. U istom periodu, Zavod za vaspitanje dece i omladine u Nišu zbrinuo je 23 lica.²³⁰

Države koje obavezuje Konvencija o pravima deteta dužne su da uspostave zakonski okvir i da preduzimaju neophodne mere kako bi obezbedile adekvatno zastupanje najboljih interesa dece bez pratnje i razdvojene dece. Odmah po identifikaciji deteta bez pratnje ili razdvojenog deteta treba mu odrediti staratelja, a starateljski odnos bi trebalo da traje sve dok dete ne postane punoletno ili dok trajno ne napusti nadležnost države. Staratelj se mora konsultovati i obaveštavati o svim aktivnostima koje se preduzimaju u vezi sa detetom, i mora mu biti pružena mogućnost da učestvuje u svim postupcima.

226 Hungarian Helsinki Committee, *Serbia As A Safe Third Country: Serbia as a safe third country: a wrong presumption*, 2011, str. 10, dostupno na: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Serbia_as_a_safe_third_country_A_wrong_presumption_HHC.pdf.

Identifikacija maloletnika obuhvata određivanje starosti prilikom čega nije dovoljno uzeti u obzir samo fizički izgled, već i psihološku zrelost. Osim toga, procena se mora vršiti naučnim metodama, na bezbedan i pravičan način, prilagođen deci i polu deta, tako da se njihov fizički integritet ne dovodi u opasnost, uz puno poštovanje dostojanstva, a u slučaju postojanja sumnji, ukoliko postoji mogućnost da se radi o detetu, prema njoj ili njemu treba u skladu s tim postupati – vidi UN Komitet za prava deteta, *Opšti komantar br. 6, supra 3*, para 31 (i).

227 Odluka Vlade Republike Srbije o mreži ustanova socijalne zaštite, *Službeni glasnik RS*, br. 51/08.

228 Više o centrima Vasa Stajić i Zavod za vaspitanje dece i omladine videti u *Pravo na utočište 2012, supra 60*.

229 Podatak dobijen od upravnika Zavoda za vaspitanje dece i omladine putem telefonskog razgovora u decembru 2013. godine.

230 Podatak dobijen od Zavoda za vaspitanje dece i omladine u Beogradu 9. aprila 2014. i od Zavoda za vaspitanje dece i omladine u Nišu, 7. aprila 2014.

Maloletni tražioci azila bez roditeljske pratnje od trenutka ostvarivanja prvog kontakta sa organima Republike Srbije, do okončanja postupka azila i tokom 2013. godine su menjali tri staratelja. Beogradski centar je svestan da su trenutni kapaciteti kao i profesionalna znanja centara za socijalni rad u oblasti azila nedovoljni, ali to svakako ne opravdava činjenicu da maloletnik treba da promeni tri staratelja i da se očekuje će se uspostaviti kvalitetan odnos poverenja koji bi garantovao zaštitu najboljeg interesa deteta.²³¹ Takođe, prema saznanjima Beogradskog centra, staratelji i u 2013. godini nisu imali mogućnost da koriste usluge prevodilaca za jezike koje maloletni tražioci azila razumeju²³², a teško je zamisliti smislenu komunikaciju između staratelja i štićenika na engleskom jeziku koji, u najboljem slučaju, maloletnici, a često i staratelji, slabo poznaju.

Država u koju su došli je dužna da svakom detetu bez pratnje ili razdvojenom detetu, bez obzira na status i bez diskriminacije, obezbedi potpun pristup obrazovanju. Dete bez pratnje i razdvojeno dete mora biti registrovano kod odgovarajućih obrazovnih institucija u najkraćem mogućem roku, mora mu biti ponuđena mogućnost da unapredi svoje sposobnosti učenja i moraju mu se izdati odgovarajući sertifikati o stečenom obrazovanju. Takođe, svim adolescentima treba omogućiti strukovnu i profesionalnu obuku.²³³

U Srbiji, iako postoji zakonski okvir koji reguliše procedure za upis i zadovoljenje specifičnih obrazovnih potreba maloletnih tražilaca azila, do kraja 2013. godine samo dva maloletna tražioca azila pohađala su školu.²³⁴

231 Beogradski centar je u svom izveštaju *Pravo na utočište 2012*, *supra* 60, ukazivao na ovaj problem i na potrebu da se ovakva praksa promeni kako bi maloletnik imao samo jednog staratelja, međutim kapaciteti države i centara nisu se ni u 2013. godini promenili na bolje.

232 Informacija prikupljena od predstavnika centara za socijalni rad na teritoriji Vojvodine, na treningu *Migracije i pravo na azil* održanom u decembru 2013. u Subotici, u organizaciji Beogradskog centra za ljudska prava i Grupe 484, u okviru projekta *Umrežavanje i podizanje kapaciteta za efektivniju migracionu politiku u Srbiji*.

233 UN Komitet za prava deteta, *Opšti komentar br. 6*, *supra* 3, para. 41–2.

234 Vidi više o pravu na obrazovanje u Poglavlju 9.2. Pravo na obrazovanje i socijalnu pomoć.

11. Psihološko stanje tražilaca azila u centrima za azil u Srbiji²³⁵

Tražiocima azila predstavljaju populaciju za koju je karakterističan visok stepen traumatizovanosti kao i izražena vulnerabilnost. Istraživanja su pokazala da je prisutnost posttraumatskog stresnog poremećaja, kao i simptoma depresije i anksioznosti među odraslim tražiocima azila visoka i, prema nekim istraživanjima dostiže čak i do 70% za posttraumatski stresni poremećaj, kao i do 88% za simptome anksioznosti i depresije.²³⁶ Ispostavilo se, takođe, da stepen traumatizovanosti zavisi i od zemlje porekla tražioca azila, od toga koliko dugo su putovali do željene destinacije, kao i od prisutnosti socijalne podrške.²³⁷

U vezi sa psihološkom slikom tražilaca azila u Srbiji, možemo reći da su jako izraženi simptomi depresije i anksioznosti. Životno iskustvo većine tražilaca azila uključuje veliki broj traumatizujućih događaja kao što je prisilno napuštanje zemlje porekla, smrt člana porodice ili neke bliske osobe, fizičko, seksualno i psihološko zlostavljanje, nemanje osnovnih uslova života zbog čega oni predstavljaju populaciju čije je mentalno zdravlje pod velikim rizikom.

S ciljem pružanja psihološke asistencije i podrške, tokom 2013. godine redovno su organizovane terenske posete centrima za azil, kao i bliska koordinacija sa učesnicima azilnog sistema u Srbiji. Tokom ovih poseta sprovedena su individualna i grupna psihološka savetovanja, intervencije u krizi kao i psihološke asistencije prilikom posete lekaru i bliska koordinacija sa pravnim zastupnicima tražilaca azila sa ciljem pružanja što adekvatnije podrške i zaštite tražiocima azila u Srbiji.

Ono što se tokom 2013. godine pojavljivalo kao dominantna tema kroz grupno i individualno psihološko savetovanje jeste suočavanje sa visokotraumatizujućim događajima kroz koje su prošli, osećanja besa i očajanja zbog nepostojanja pouzdanog sistema na koji bi mogli da se oslone, kao i teško podnošenje neizvesnosti koju sa sobom nosi postupak za dobijanje azilna. Značajno je napomenuti da, kod ovako psihološki vulnerabilne populacije, jak osećaj

235 Podatke o psihološkom stanju tražilaca azila u Srbiji prikupila je psiholog i psihoterapeut Maša Vukčević tokom 2013. godine.

236 Gerritsen, A. M., Bramsen, I., Deville, W., van Willigen, L. H. M., Hovens, J. E., i van der Ploeg, H. M., „Physical and mental health of Afghan, Iranian and Somali asylum seekers and refugees living in the Netherlands“, *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology* 41, (2006), 18–26.

237 Gerritsen, A. M., Bramsen, I., Deville, W., van Willigen, L. H. M., Hovens, J. E., i van der Ploeg, H. M., „Health and health care utilisation among asylum seekers and refugees in the Netherlands: Design of a study“, *BMC Public Health*, 4(7), (2004) 1–10.

neizvesnosti koja je svakodnevno prisutna, a koja doprinosi pojavi nervoze i doživljaja bespomoćnosti i nemogućnosti da se uspostavi bilo kakva kontrola nad svojim životom, dugoročno može uticati na pojavu apatije i depresije. Odsustvo sistema koji bi bio respozivan i pouzdan kod ove populacije može pojačano izazivati doživljaj napuštenosti, zatvaranje u sebe i gubitak poverenja u državni sistem kao i u druge ljude.

Sve navedeno utiče na pojačanu ranjivost tražilaca azila kao i pojačan rizik od duševnih oboljenja, zbog čega je u samom radu sa njima neophodan senzitivni pristup. Ono što može pozitivno uticati na psihološko stanje tražilaca azila jeste brz i efikasan sistem informisanja koji bi redukovao neizvesnost, kao i brzo i adekvatno reagovanje na probleme sa kojima se tražioci azila u Srbiji susreću. Ovo je značajno kako bi se omogućilo da tražioci azila mogu da dožive postojanje sistema i sredine koja pokazuje brigu i zainteresovanost za njih. Treba napomenuti i da su bazično poverenje i nada, koji mogu biti zaštitni faktori od razvoja mentalnog oboljenja, kod ove populacije izuzetno ugroženi zbog svih traumatičnih događaja kroz koje su prošli. Obezbeđivanjem adekvatne brige od strane sredine u kojoj se trenutno nalaze mogao bi da se smanji doživljaj odbačenosti i izolovanosti. Zbog svega navedenog neophodna je i dobra koordinacija svih koji su uključeni u azilni sistem u Srbiji sa ciljem razvijanja što efikasnijeg sistema podrške tražiocima azila.

Prilog 1: Ekstradicioni postupak i azil – prikaz jednog slučaja

U oktobru 2013. godine na graničnom prelazu Batrovci lišen je slobode A.A. državljanin Turske, kome je u Italiji priznat status izbeglice 2004. godine. Protiv A.A. je pred Višim sudom u Sremskoj Mitrovici pokrenut ekstradicioni postupak i 8. oktobra 2013. određen ekstradicioni pritvor zbog toga što je prilikom granične kontrole utvrđeno da se A.A. potražuje po poternici Interpola radi izdržavanja zatvorske kazne u Turskoj u trajanju od 2 godine i 6 meseci zbog krivičnog dela izdavanje falsifikovanog čeka. A.A. je proveo 40 dana u ekstradicionom pritvoru. Odlukom Višeg suda u Sremskoj Mitrovici je utvrđeno da nisu ispunjeni uslovi za njegovo izručenje u Tursku jer Turska nije dostavila pravnosnažnu presudu povodom koje traži izručenje A.A. Istom odlukom je ukinut pritvor i A.A. je, nakon što je pušten na slobodu, napustio Srbiju. U postupku ekstradicije Viši sud se međutim nije osvrnuo na činjenicu da je A.A. dodeljen izbeglički status u Italiji. Italijanske vlasti su odbile da A.A. izruče Turskoj radi izvršenja iste presude smatrajući da se radi o prividnom krivičnom gonjenju (*fumus persecutionis*)²³⁸ iza koga se krije politički progon, imajući u vidu da je A.A. u Turskoj 1994. godine Sud za sigurnost osudio na 12 godina, 9 meseci i 15 dana zatvora zbog objavljivanja i distribuiranja jedne knjige koja se smatra subverzivnim i separatističkim propagandnim sredstvom. Iz tog razloga, italijanske vlasti su A.A. priznale status izbeglice.

Imajući u vidu činjenicu da se pred Višim sudom u Sremskoj Mitrovici protiv izbeglice vodio ekstradicioni postupak, u ovom predmetu je intervenisao UNHCR naglašavajući da izbeglički status koji je utvrdila jedna država moraju da priznaju i druge države.²³⁹ Ta obaveza država proističe i iz člana 1. A (1) Konvencije o statusu izbeglica, kojim se štiti izbeglički status dodeljen u skladu sa ranijim međunarodnim instrumentima u oblasti zaštite izbeglica, nezavisno od toga koja država ga je prvobitno priznala.²⁴⁰

238 Prema čl. 3 st. 2 Evropske konvencije o ekstradiciji (*Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 10/2001) izručenje se neće odobriti ako je u zamoljenoj državi s razlogom zasnovano mišljenje da je izdavanje zatraženo zbog krivičnog dela iz opšteg prava radi gonjenja ili kažnjavanja lica zbog rasne pripadnosti, vere, nacionalnosti ili političkih ubeđenja ili ako se smatra da bi položaj tog lica bio pogoršan iz ovih razloga.

239 Presuda Međunarodnog suda pravde u predmetu *Kolumbija protiv Perua* od 20. novembra 1950, *ICJ Reports* 1950, str. 266, dostupna na <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=haya&case=14&k=d4&p3=0>

240 UNHCR, Note on the Extraterritorial Effect of the Determination of Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 24. avgust 1978, EC/SCP/9, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68ccc.html>.

Viši sud u Sremskoj Mitrovici se, međutim i pored intervencije UNHCR uopšte nije osvrnuo na činjenicu da je A.A. izbeglica i da ga Turska samo prividno goni za falsifikovanje čeka. Takođe, branilac A.A. je istakao i da je izvršenje krivične presude povodom koje se traži ekstradicija zastarelo, imajući u vidu da je ona doneta 1997. godine. Tako je Viši sud doneo odluku da nisu ispunjene pretpostavke za izručenje A.A. samo iz razloga što Turska nije dostavila pravnosnažnu presudu (čl. 16 st. 1 tač. 6 Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima).²⁴¹ Braniocu A.A. do kraja 2013. godine nije dostavljena meritorna odluka u ovom postupku već samo rešenje o ukidanju pritvora.²⁴²

Ovo je drugi slučaj (koji je poznat Beogradskom centru za ljudska prava) da sudovi Republike Srbije sprovode postupak ekstradicije protiv lica koje je izbeglica.²⁴³ Razlog za ovakvo postupanje sudova može biti taj što u Zakonu o pružanju međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima nije propisano da se neće dozvoliti izručenje izbeglice ili lica koji uživa neki drugi oblik međunarodne zaštite. Zakon kao pretpostavku za pružanje međunarodne pravne pomoći navodi da zahtev za pružanje međunarodne pravne pomoći ne sme da se odnosi na političko krivično delo ili delo povezano sa političkim krivičnim delom, i zabranjuje izručenje ukoliko država molilja ne pruži garancije da neće biti izvršena smrtna kazna. Takođe, istim Zakonom nije zabranjeno izručenje u zemlju u kojoj postoji osnovana opasnost od mučenja, surovog i nečovečnog postupanja ili kažnjavanja niti je eksplicitno zabranjena ekstradicija izbeglica u zemlju gde im pretili progon. Sudije koje postupaju u postupku ekstradicije ipak bi morale da osim primene Zakona o pružanju međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima poznaju i primenjuju druge propise, kao što je Konvencija o statusu izbeglica i Evropska konvencija o ekstradiciji.

241 *Sl. glasnik RS*, 20/2009.

242 Podaci dobijeni u razgovoru sa braniocem.

243 Prikaz prvog slučaja je opisan i u izveštaju *Pravo na utočište 2012*, *supra* 60, str. 47–48.

Prilog 2: Ustavni sud – inicijativa²⁴⁴

Beogradski centar za ljudska prava podneo je inicijativu za ocenu saglasnosti Odluke Vlade Republike Srbije o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i ratifikovanim međunarodnim ugovorima. Podnosilac inicijative predložio je Ustavnom sudu da utvrdi da Odluka Vlade Republike Srbije nije u saglasnosti sa članom 54 Ustava Republike Srbije i sa članom 33 Konvencije o statusu izbeglica i sa članom 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, odnosno da obustavi primenu Odluke Vlade Republike Srbije i izvršenje svih pojedinačnih akata koji su doneti primenom Odluke, do donošenja konačne odluke o ovoj inicijativi.

Ustavni sud je doneo zaključak o odbacivanju inicijative zbog nenadležnosti smatrajući da se ne radi o odluci opšteg pravnog karaktera, koja bi kao takva podlegla nadležnosti Ustavnog suda u postupku normativne kontrole.

S pravom se može zaključiti da je Ustavni sud u ovom predmetu, neizuzimanjem osporenog opšteg akta iz pravnog poretka, povinujući se liniji manjeg otpora, dozvolio da se produži dosadašnja problematična praksa upravnih organa nadležnih za odlučivanje u postupcima azila i kršenje principa *non-refoulement*.

244 Vidi više u *Izveštaj januar-jun 2013, supra 127* i na <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/12/IUo-812-2012-Odluka-o-inicijativi-za-ocenu-ustavnosti-Odluka-o-utvr%C4%91ivanju-liste-sigurnih-dr%C5%BEava-porekla-i-sigurnih-tre%C4%87ih-dr%C5%BEava.pdf>.

Prilog 3: Reakcije javnosti i nosilaca javnih funkcija koje su prenosili mediji tokom perioda novembar – decembar 2013. godine

Bogovađa. – Značajna medijska pažnja bila je posvećena problemu nedovoljnih smeštajnih kapaciteta za tražioce azila, koji je eskalirao u novembru i decembru 2013. godine i izazvao brojne reakcije predstavnika institucija. U istom periodu lokalno stanovništvo protestovalo je u Bogovađi i apelovalo na državne organe da reše problem smeštaja tražilaca azila.²⁴⁵ U ovom mestu u kojem živi 279 meštana tada se, prema izveštajima medija, nalazilo 180 tražilaca azila smeštenih u Centru i čak 350 osoba koje nisu bile zbrinute. Organi države Srbije su ovim licima obezbedili jedan obrok dnevno dok su se za krov nad glavom i preostale obroke morali snalaziti sami. Konačno, propuštanje nadležnih organa, prvenstveno Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije, da ovim licima obezbede adekvatne uslove života dovelo je do stvaranja tenzija u lokalnoj zajednici u opštini Lajkovac.²⁴⁶

Obrenovac. – Konačni koraci za rešavanje pitanja zbrinjavanja tražilaca azila preuzeti su neobjašnjivo kasno, tek nakon pogoršanja vremenskih uslova i pada temperature, koji su dodatno otežali položaj tražilaca azila van Centara za smeštaj u Bogovađi. Vlada Srbije donela je 25. novembra odluku kojom se objekti (barake), na adresi Poljački kraj bb u mestu Ušće u opštini Obrenovac određuju za privremeni smeštaj tražilaca azila, dok objekat „Mala Vrbica“ u Mladenovcu ne bude preimenovan u zvaničan Centar za azil.²⁴⁷ Na odluku Vlade, sledećeg dana, 26. novembra reagovala je lokalna vlast opštine Obrenovac. Mediji su preneli izjavu predsednika opštine Obrenovac, Miroslava Čučkovića, koji je naglasio da je opštinsko rukovodstvo o odluci Vlade da privremeni smeštaj tražilaca bude u ovoj opštini saznalo iz medija i izjavio:

„Pet sekundi je dovoljno da neadekvatno lice boravi u blizini tog objekta i da se upropasti energetski sistem ove zemlje. Ja ne pričam napamet, pričam vrlo kredibilno i apelujem na ljude da tu svoju odluku preispitaju, jer očigledno su je doneli na

245 „Bogovađa: Rešite problem azilanata“, *B92*, 9. novembar 2013. dostupno na http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=11&dd=09&nav_category=12&nav_id=775570.

246 „Lajkovac: Zbog azilanata blokirali Gradski kuću“, *Novosti*, 25. novembar 2013, dostupno na <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:465437-Za-azilante-privremeni-smestaj-u-Obrenovcu>.

247 *Saopštenje Vlade Republike Srbije*, 25. novembar 2013, dostupno na <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=200273>.

osnovu informacija koje su doneli u papirima, jer vi kada pročitate Ušće bb, poljanče X, to zvuči onako potpuno benigno, u suštini to je najbitniji objekat za našu državu. Ova lokacija koja je određena je apsolutno neprihvatljiva za gradsku opštinu i zbog ljudi i zbog opreme.“²⁴⁸

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti Nevena Petrušić u svom Upozorenju javnosti²⁴⁹ povodom izjave čelnika opštine Obrenovac okarakterisala je ove izjave kao ksenofobične:

„Izjava da će dolaskom azilanata biti ugrožena termoelektrana i energetski sistem Srbije veoma je opasna, jer podstiče stvaranje neprijateljskog okruženja. Ovakvi stavovi su ponižavajući i vređaju dostojanstvo azilanata, budući da se time poručuje da su azilanti skloni kriminalu i nezakonitim radnjama.“

U Upozorenju Poverenica je istakla da izražavanje ksenofobičnih stavova u Srbiji nije retkost te da rezultati istraživanja javnog mnjenja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti pokazuju da je socijalna distanca prema tražiocima azila veoma velika i da ih trećina građana Srbije ne želi ni za komšije, ni za prijatelje, ni za državljane.

Dva dana kasnije, 27. novembra meštani naselja Ušće i Skela blokirali su put i zaustavili dva autobusa u kojima su se nalazili tražioci azila koju su prethodnih dana boravili u šumama u okolini Centra u Bogovađi. Svoj protest opravdavali su strahovanjem za svoju bezbednost.

Ipak, činjenica da opštinsko rukovodstvo i lokalno stanovništvo saznaju iz medija da će se u njihovom komšiluku smestiti veći broj tražilaca azila je nedvosmisleno propust nadležnih državnih organa. Smatramo da je neophodno razviti sisteme saradnje, stalne komunikacije i pripreme lokalnih zajednica u kojima će biti smešteni tražioci azila. Evidentno je da Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije nije strateški pristupio rešavanju problema smeštaja tražilaca azila iako je on odavno uočen, već se pristupilo *ad hoc* rešavanju situacije koja nije uključivala lokalne nivoe vlasti. Tokom protesta lokalnog stanovništva u Obrenovcu, 27. novembra, zapaljena je jedna od baraka koje su bile namenjene za smeštaj tražilaca azila nakon čega je Komesarijat bio prinuđen da odustane od smeštaja tražilaca azila u ovom objektu.²⁵⁰ Policija je zbog ovog događaja uhapsila jedno lice (34-godišnjeg M.G.) koje je procesuirano.²⁵¹

248 „Problemi za azilante i u Obrenovcu?“, *B92*, 26. novembar 2013, dostupno na http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=11&dd=26&nav_category=12&nav_id=781869.

249 *Upozorenje povodom izjave čelnika Opštine Obrenovac*, br. 021–02–71/2013–01, 26. novembar 2013, dostupno na <http://www.ravnopravnost.gov.rs/sr/upozorenja/upozorenje-povodom-izjave-%C4%8Delnika-op%C5%A1tine-obrenovac>.

250 „Spaljena baraka, azilanti u hotelu“, *B92*, 28. novembar 2013, dostupno na http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=11&dd=28&nav_category=12&nav_id=782753.

251 Međutim, Beogradski centar za ljudska prava nema podatke o tome da li je protiv ovog lica pokrenut krivični ili neki drugi postupak, kao ni o ishodu eventualno pokrenutog postupka.

Tražiocima azila su nakon celog dana provedenog u autobusima okruženi protestantima, smešteni u hotel „Obrenovac.”²⁵² Interesantno je da nijedan protestni skup u Obrenovcu nije bio prijavljen nadležnoj policijskoj stanici,²⁵³ iako je to obaveza organizatora skupa prema članu 6 Zakona o okupljanju građana.²⁵⁴ Pa ipak, održavanje protestnog skupa u Obrenovcu nije bilo zabranjeno ili prekinuto iako su učesnici skupa slali diskriminatorne i ksenofobične poruke.²⁵⁵

Vračević. – Moguća posledica dešavanja u Obrenovcu, koja su bila propraćena ovakvim neadekvatnim izjavama i reakcijama, jeste odluka meštana sela Vračević da blokiraju put i ne dozvole dostavljanje hrane i pića objektu u kojem su smešteni tražioci azila.²⁵⁶ Meštani su zahtevali iseljavanje tražilaca azila iz privatnog zakupljenog objekta naglašavajući da tamo nema osnovnih uslova za život ljudi, da postoji veliki rizik od pojave zaraznih bolesti zbog nehigijenskih uslova, ali i da je ugrožena bezbednost dece u selu čime se pitanje pružanja smeštaja tražiocima azila opet tumači kao potencijalna pretnja.²⁵⁷ Takvim ponašanjem se pružanje smeštaja tražiocima azila na teritoriji neke opštine počelo doživljavati kao nepogoda koju je potrebno, upornim protestom, po receptu oprobano u Obrenovcu, izbeći. Uz pomoć policije hrana i voda su dopremljeni tražiocima azila u selu Vračević.²⁵⁸ U opštini Lajkovac je bio prijavljen samo jedan skup a nijedan skup nije bio zabranjen.²⁵⁹ Postavlja se pitanje zbog čega skup čiji je cilj bilo onemogućavanje dopremanja hrane tražiocima azila nije zabranjen ili prekinut, imajući u vidu da se time ozbiljno ugrožavaju prava drugih, što je Ustavom i međunarodnim dokumentima predviđen osnov za ograničenje slobode mirnog okupljanja.

-
- 252 „Uhapšen zbog paljenja barake“, *B92*, 28. novembar 2013, dostupno na http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=11&dd=28&nav_id=782827.
- 253 „Vlada odredila smeštaj za azilante“, *B92*, 28. novembar 2013, dostupno na http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=11&dd=28&nav_category=12&nav_id=783003.
- 254 Vidi *Ljudska prava u Srbiji 2013*, Beogradski centar za ljudska prava, 2014, str. 193–194.
- 255 *Sl. glasnik RS*, br. 51/92, 53/93, 67/93 i 48/94, *Sl. list SRJ*, br. 21/2001 – Odluka SUS i *Sl. glasnik RS*, br. 101/2005 – dr. zakon.
- 256 Član 9 Zakona o okupljanju građana predviđa da će nadležni organ privremeno prekinuti održavanje skupa ukoliko je okupljanje usmereno na izazivanje i podsticanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti.
- 257 „Azilanti sinoć dobili hranu i vodu“, *B92*, 29. novembar 2013, dostupno na http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=11&dd=29&nav_id=782903.
- 258 „Meštani Vračevića blokirali put zbog azilanata“, *Blic*, 28. novembar 2013, dostupno na <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/423382/Mestani-Vracevica-blokirali-put-zbog-azilanata>.
- 259 „Hrana i ogrev dopremljeni azilantima u Vračeviću“, *Slobodna Evropa*, 29. novembar 2013, dostupno na <http://www.slobodnaevropa.org/content/blokadom-puta-spreavaju-dovoz-hrane-i-ogreva-za-azilante/25183994.html>.
- 259 Podatak dobijen na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, odgovor MUP PU Valjevo br. 037–33/13, 16. decembar 2013.

Nakon apela državnog sekretara u MUP Vladimira Božovića i njegovog razgovora sa predsednikom opštine Lajkovac Goranom Milovanovićem, blokada je prekinuta, dok je sa lokalnim vlastima postignut dogovor o premeštanju svih tražilaca azila iz opštine Lajkovac koji se ne nalaze u prihvatnom centru u Bogovađi na nove lokacije privremenog smeštaja koje je odredila Vlada.²⁶⁰

Tutin i Sjenica. – Vlada Srbije je na sednici 28. novembra najoštrije osudila ispoljeno nasilje i donela odluku o privremenom smeštaju i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova za tražioce azila u objektu Preduzeća za pružanje ugostiteljskih usluga i trgovinu Sava-TENT u Obrenovcu, u ulici Miloša Obrenovića 189, dok će se ostatak nezbrinutih tražilaca azila smestiti u objekte na teritoriji opština Sjenica i Tutin, na osnovu saglasnosti dobijenih od tih opština.²⁶¹ U istom zvaničnom saopštenju, dostupnom na sajtu Vlade Republike Srbije stoji da je Vlada na toj sednici tražioce azila oslobodila obaveze plaćanja boravišne takse. Takvim saopštenjima Vlada je demonstrirala svoje nepoznavanje sistema azila u Srbiji jer tražioci azila i inače ne plaćaju boravišnu taksu. Ovo novo rešenje po kome je privremeni smeštaj za tražioce azila obezbeđen u udaljenim opštinama Sjenica i Tutin takođe nije deo strategije već je reakcija na proteste u Obrenovcu i doneto je na inicijativu ministra bez portfelja Sulejmana Ugljanina i Kancelarije za održivi razvoj nedovoljno razvijenih područja, kojom Ugljanin rukovodi.²⁶² Predsednik opštine Obrenovac Miroslav Čučković je u svojim izjavama potvrdio da je navodna opasnost za stanovnike njegove opštine ovakvim rešenjem izbegnuta i dao sledeću ideju: „*Svaki od predsednika opština trebalo bi da skući pet do deset ljudi, jer se oni ne mogu getoizirati, a svi smeštajni kapaciteti trebalo bi da budu po najvišim standardima.*”²⁶³ Iz ove izjave se može zaključiti da se smeštaj tražilaca azila percipira kao ekonomski teret koji treba pravedno raspodeliti između opština. Takva slika je posledica nedovoljne brige državnih organa o smeštaju, hrani, obrazovanju i osnovnim potrebama tražilaca azila, čime se krše njihova osnovna prava.

Premijer Srbije Ivica Dačić takođe je na neprimeren način komentarisao problem smeštaja tražilaca azila: “Dok ne izgradimo te kapacitete oni moraju negde da se smeste. Naravno, ako pitate nekoga gde, verovatno niko ne bi dao nigde da se smeste, ali negde moraju.”²⁶⁴ Iz ovakve izjave premijera stiče se uti-

260 „Prekinuta blokada u selu Vračević“, *RTS*, 29. novembar 2013, dostupno na <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1457433/Prekinuta+blokada+u+selu+Vra%C4%8Devi%C4%87.html>.

261 Saopštenje Vlade Republike Srbije, 28. novembar 2013, dostupno na <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=200489>.

262 „Vlada Srbije: Azilanti idu u Tutin i Sjenicu, deo ostaje u Obrenovcu“, *SEEBiz*, 28. novembar 2013, dostupno na <http://www.seebiz.eu/vlada-srbije-azilanti-idu-u-tutin-i-sjenicu-deo-ostaje-u-obrenovcu/ar-77402/>.

263 *Ibid.*

264 „Azilante moramo negde da smestimo“, *B92*, 27. novembar 2013, dostupno na http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=11&dd=27&nav_id=782509.

sak da je smeštaj tražilaca azila pitanje pregovaranja i popuštanja lokalnih vlasti gde se samo pružanje smeštaja percipira kao neka neprijatna situacija koju će vešte lokalne vlasti i uporno lokalno stanovništvo, ukoliko ne popuste u svom stavu, uspeti da izbegnu. Sledeća neodgovarajuća izjava premijera je ona u kojoj se Dačić najpre iščuđava nad činjenicom da bi neko tražio utočište u Srbiji i gde dalje u svojoj izjavi pravi paralelu između tražilaca azila u Srbiji i tražilaca azila iz Srbije koji podnose zahteve u zemljama Evropske Unije.²⁶⁵ Ovakvim izjavama premijer ne doprinosi širenju svesti među građanima Srbije o ozbiljnosti situacije u zemljama iz kojih tražioci azila dolaze. Premijer je automatski i paušalno sve tražioce azila svrstao u ekonomske migrante, pri čemu se prenebregava činjenica da su neki od njih u Srbiji zbog tog što osnovano strahuju od progona u svojoj državi porekla. Na istom tragu je i premijerovo uveravanje građana da je za tražioce azila Srbija samo tranzitna zemlja te da niko od njih nema nameru da zatraži azil u Srbiji. Na ovoj pretpostavci zapravo i funkcioniraju ceo sistem azila u Srbiji, čime kao da se želi opravdavati odbijanje države da unapredi sistem azila, koji svojom neefikasnošću odvrća potencijalne tražioce azila da Srbiju percipiraju kao zemlju utočišta. Odgovorna politika insistirala bi na širenju svesti o Srbiji kao o društvu koje će se u budućnosti susresti sa sve većim brojem tražilaca azila i koje mora biti spremno da određenom broju njih postane novi dom.

265 „Azilanti i meštani – pat pozicija“, *B92*, 27. novembar 2013, dostupno na http://www.b92.net/video/videos.php?nav_category=905&yyyy=2013&mm=11&dd=27&nav_id=782811.