

Biblioteka
Izveštaji
26



Istraživanja i objavljivanje ovog izveštaja 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.

PRAVO NA AZIL U REPUBLICI SRBIJI

2015



Beogradski centar za ljudska prava
Beograd, 2016

BIBLIOTEKA Izveštaji

PRAVO NA AZIL U REPUBLICI SRBIJI 2015

IZDAVAČ Beogradski centar za ljudska prava
Kneza Miloša 4, Beograd
Tel./fax: (011) 3085 328
e-mail: bgcentar@bgcentar.org.rs
www.bgcentar.org.rs
www.azil.rs

ZA IZDAVAČA dr Vesna Petrović

UREDNIK Lena Petrović

KOREKTOR I LEKTOR Jasna Alibegović

FOTOGRAFIJE Marija Piroški
Gordan Paunović
Bogdan Krasić

TIRAŽ 250

ISBN 978-86-7202-163-9

GRAFIČKO OBLIKOVANJE Borut Vild

ŠTAMPA Dosije studio, Beograd

SADRŽAJ

7		Skraćenice
9		Međunarodni pravni izvori
10		Propisi Republike Srbije
12		Presude
13		Predgovor
15		Nadležne institucije u sistemu azila – kratak pregled
21		Izbeglička kriza i politika azila u Srbiji
29		Mesta neformalnih okupljanja izbeglica i prihvatni centri
37		Statistike
41		Pristup teritoriji i postupku azila i poštovanje <i>non-refoulement</i> principa
42		Pristup postupku azila u policijskim upravama i regionalnim centrima granične policije
45		Pristup postupku azila na Aerodromu „Nikola Tesla” – Stanica granične policije Beograd
47		Pristup postupku azila u Prihvatalištu za strance
50		Pristup postupku azila u prekršajnim postupcima
53		Postupak azila
53		Prvostepeni postupak
55		Drugostepeni postupak
61		Upravno sudski postupak
65		Maloletni tražioci azila bez pratnje
69		Položaj osoba kojima je odobren azil
69		Integracija
69		Smeštaj
70		Socijalna pomoć
71		Radna dozvola i zapošljavanje
72		Putna isprava
73		Stalno nastanjenje i naturalizacija



SKRAĆENICE

Beogradski centar – Beogradski centar za ljudska prava

CA – Centar za azil

CAT – Komitet protiv mučenja (*Committee Against Torture*)

CPT – Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (*European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*)

DRC – Danski savet za izbeglice (*Danish Refugee Council*)

EK – Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama

ESLJP – Evropski sud za ljudska prava

EU – Evropska unija

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

Info centar – Info centar za azil

Komesarijat za izbeglice – Komesarijat za izbeglice i migracije

Komisija – Komisija za azil

Konvencija o statusu izbeglica – Konvencija Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica iz 1951. godine

MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova

NPM – Nacionalni mehanizam za prevenciju mučenja

NVO – Nevladina organizacija

Pravo na utočište 2012. – *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2012*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2013.

Pravo na utočište 2013. – *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2013*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2014.

Pravo na azil 2014. – *Pravo na azil u Republici Srbiji 2014*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2015.

Prihvatište – Prihvatište za strance

PU – Policijska uprava

PS – Policijska stanica

RCGP – Regionalni centar granične policije

RS – Republika Srbija

RTS – Radio televizija Srbije

SGP – Stanica granične policije

UN – Ujedinjene nacije

UNHCR – Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice

Konvencija o statusu izbeglica – Konvencija Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica
iz 1951. godine

ZOA – Zakon o azilu

ZOUP – Zakon o opštem upravnom postupku

ZS – Zakon o strancima

MEĐUNARODNI PRAVNI IZVORI

UJEDINJENE NACIJE

Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima deteta, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 15/90 i *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 4/69 i 2/97.

Konvencija Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica iz 1951. godine, *Sl. list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 7/60.

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 9/91.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Sl. list SFRJ*, 7/71.

Protokol o statusu izbeglica iz 1967, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 15/67.

SAVET EVROPE

Evropska konvencija za sprečavanje mučenja, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, 9/03.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, 9/03.

PROPISI REPUBLIKE SRBIJE

- Krivični zakonik, *Sl. glasnik RS*, 85/05, 88/05 – ispr, 107/05 – ispr, 72/09, 111/09, 121/12 i 104/13.
- Odluka o izdavanju Potvrde o ulasku na teritoriju Republike Srbije za migrante koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti, *Sl. glasnik RS*, 81/15.
- Odluka Vlade Republike Srbije o mreži ustanova socijalne zaštite, *Sl. glasnik RS*, 51/08.
- Odluka Vlade Republike Srbije o obrazovanju Radne grupe za rešavanje problema mešovitih migracionih tokova, *Sl. glasnik RS*, 54/15.
- Odluka Vlade Republike Srbije o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država, *Sl. glasnik RS*, 67/09.
- Pravilnik o kućnom redu u Centru za azil, *Sl. glasnik RS*, 31/08.
- Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u Centru za azil, *Sl. glasnik RS*, 31/08.
- 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*, 53/08.
- Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil, *Sl. glasnik RS*, 44/08.
- Pravilnik o uslovima i načinima izdavanja dozvole za rad strancu i licu bez državljanstva, *Sl. glasnik RS*, 22/10.
- Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u Centru za azil, *Sl. glasnik RS*, 31/08.
- Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil, *Sl. glasnik RS*, 93/08.
- Rešenje Vlade Republike Srbije o imenovanju predsednika i članova komisije za azil, br. 119-6141/2012, od 20. septembra 2012. godine.
- Sporazum između Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, 103/07.
- Uputstvo o postupanju prema dovedenim i zadržanim licima, *Sl. glasnik RS*, 101/05, 63/09 – US i 92/11.

- Uredba o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj, *Sl. glasnik RS*, 63/15.
- Ustav Srbije, *Sl. glasnik RS*, 83/06.
- Zaključak Vlade Republike Srbije 05 br. 019-340/13, od 24. januara 2013. godine.
- Zaključak Vlade Republike Srbije 05 br. 031-10248/13-1, od 28. novembra 2013. godine.
- Zaključak Vlade Republike Srbije 05 br. 464-7137/2015.
- Zakon o azilu, *Sl. glasnik RS*, 109/07.
- Zakon o državljanstvu, *Sl. glasnik RS*, 135/04 i 90/07.
- Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. list SRJ*, 33/97, 31/01 i *Sl. glasnik RS*, 30/10.
- Zakon o policiji, *Sl. glasnik RS*, 101/05 i 63/09.
- Zakon o prekršajima, *Sl. glasnik RS*, 101/05, 116/08 i 111/09.
- Zakon o republičkim administrativnim taksama, *Sl. glasnik RS*, 43/03, 51/2003 – ispr, 61/05, 101/05 – dr. zakon, 5/09, 54/09, 50/11, 70/11 – usklađeni din. izn, 55/12 – usklađeni din. izn, 93/12, 47/13 – usklađeni din. izn, 65/13 – dr. zakon, 57/14 – usklađeni din. izn, 45/15 – usklađeni din. izn, 83/15 i 112/15.
- Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 24/11.
- Zakon o strancima, *Sl. glasnik RS*, 97/08.
- Zakon o upravljanju migracijama, *Sl. glasnik RS*, 107/12.
- Zakon o upravnom sporu, *Sl. glasnik RS*, 111/09.
- Zakon o Ustavnom sudu, *Sl. glasnik RS*, 109/07, 99/11 i 18/13 – odluka US.
- Zakon o zapošljavanju stranaca, *Sl. glasnik RS*, 128/14.
- Zakon o zaštiti državne granice, *Sl. glasnik RS*, 97/08.

PRESUDE

EVROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

Amuur protiv Francuske, predstavka br. 19776/92, presuda od 25. juna 1996.

Creangă protiv Rumunije, predstavka br. 29226/03, presuda Velikog veća od 23. februara 2012.

Hirsi Jamaa i drugi protiv Italije, predstavka br. 27765/09, presuda Velikog veća od 23. februara 2012.

M. S. S. protiv Belgije i Grčke, predstavka br. 30696/09, presuda Velikog veća od 21. januara 2011.

UPRAVNI SUD REPUBLIKE SRBIJE

Presuda 25 U 11230/14 od 13. februara 2015. godine.

Presuda 21 U 15736/13 od 9. marta 2015. godine.

Presuda 12 U 17279/13 od 10. jula 2015. godine.

Presuda 25 U 6368/15 od 8. oktobra 2015. godine.

Presuda 19 U 14706/14 od 15. oktobra 2015. godine.

Presuda 9 U 8792/14 od 15. oktobra 2015. godine.

PREDGOVOR

OD MAJA 2015. GODINE, stotine hiljada izbeglica uputile su se ka Evropi. Razlozi za to su brojni, između ostalog, napredovanje islamista u Iraku i Siriji praćeno neprekidnim borbama između vladinih i pobunjeničkih snaga i grubim kršenjem međunarodnog humanitarnog prava, pogoršana situacija u Avganistanu (gde je zabeleženo najviše civilnih žrtava u poslednjih 15 godina), sve više teritorija pod kontrolom etničkih i religijskih pobunjenika u Libiji i Jemenu, kao i postojano urušavanje državnih aparata u pojedinim zemljama podsaharske Afrike.

Broj tražilaca azila u Srbiji takođe je počeo ubrzano da raste već od maja 2015. godine. Naime, broj evidentiranih tražilaca azila samo u prvih pet meseci te godine prevazišao je ukupan broj zabeleženih tokom cele 2014. godine. Istovremeno, broj tražilaca azila smeštenih u centrima za azil postepeno se smanjivao, a pojedini centri ostali su prazni. Izbeglice su se u Srbiji uglavnom zadržavale svega nekoliko dana, koliko je bilo neophodno da organizuju svoj put ka zemljama zapadne Evrope, najverovatnije iz straha od tada najavljenog zatvaranja granica u Evropi i želje da što pre stignu u one zemlje koje su videli kao zemlje sigurnog utočišta.¹

Beogradski centar za ljudska prava, uz podršku UNHCR, i tokom 2015. godine pružao je pravnu pomoć tražiocima azila u Srbiji ali se bavio i procenivanjem položaja osoba koje su u potrebi za međunarodnom zaštitom (a koje su samo prolazile kroz Srbiju u potrazi za efikasnom međunarodnom zaštitom). Kao i prethodnih godina, pokazalo se da većina stranaca koji su evidentirani kao tražioci azila i koji su podneli zahtev za azil zapravo ne želi da ostane u Srbiji, kako zbog nezavidne ekonomske situacije, tako i zbog nedostatka plana za integraciju izbeglica i neefikasnog postupka azila.

Tokom 2015. godine, nadležni organi u Srbiji prevashodno su se trudili da pruže humanitarnu pomoć osobama koje su u potrebi za međunarodnom zaštitom i registruju što veći broj stranaca koji su na iregularan način prolazili kroz našu zemlju, dok je obezbeđenje trajnijih rešenja za izbeglice ostalo zanemareno.

1 „Mađarska gradi ogradu duž granice sa Srbijom”, *Aljazeera*, 14. jun 2015, dostupno na <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/madarska-gradi-ogradu-duz-granice-sa-srbijom>.

Štaviše, i pored dobre volje koju su ispoljili srpski zvaničnici, insistirajući na tome da „Srbija neće zatvarati granice i da će primiti hiljade izbeglica”², čini se da je praksa institucija u sistemu azila i migracija upravo ohrabivala izbeglice da što pre napuste Srbiju.

S druge strane, praksa nadležnih organa u postupku azila, pre svega Kancelarije za azil i Upravnog suda, poboljšana je. Kancelarija za azil, čiji su kapaciteti znatno povećani, u 2015. godini usvojila je 30 zahteva za azil (dok je u 2014. usvojila samo šest, a u 2013. godini samo tri zahteva). Praksa Upravnog suda bila je dobar korektiv rada nadležnih organa u postupku azila, posebno kada je reč o kvalitetu obrazloženja drugostepenih odluka. Takođe, u skladu sa Zakonom o azilu, strancima je u velikom broju slučajeva omogućen pristup postupku azila na graničnom prelazu Aerodroma „Nikola Tesla” u Beogradu.

Ovo je četvrti godišnji izveštaj Beogradskog centra za ljudska prava koji sa drži pregled propisa i stanja u oblasti zaštite izbeglica tokom izbegličke krize u 2015. godini. Svi statistički podaci koji se odnose na postupak azila dobijeni su od UNHCR, dok su drugi podaci dobijeni na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, u razgovoru sa tražiocima azila i kroz praksu Beogradskog centra za ljudska prava. Pored termina *tražilac azila*, u izveštaju je korišćen i termin *izbeglica* koji se, međutim, ne odnosi samo na osobe kojima je odobren azil u Srbiji već i na osobe za koje se s razlogom može pretpostaviti da imaju potrebu za međunarodnom zaštitom imajući u vidu stanje u njihovim državama porekla.

Izveštaj su pripremili Pavle Kilibarda, Nikola Kovačević, Bogdan Krasić, Nikolina Milić, Lena Petrović i Bojan Stojanović, a u tome su im pomogli Ana Trkulja, Vladimir Sjekloća i Anja Stefanović.

2 „Vučić migrantima – Ovde ste uvek dobrodošli, osećajte se sigurno”, *Blic*, 19. avgust 2015, dostupno na: <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/vucic-migrantima-ovde-ste-uvek-dobrodosl-osecajte-se-sigurno/ncwns15>; „Vučić: Svi zatvaraju granice migrantima osim Srbije”, *Blic*, 3. septembar 2015, dostupno na: <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/vucic-svi-zatvaraju-granice-migrantima-osim-srbije/yyw0zp2>; „Srbija će tokom zime primiti 6.000 izbeglica! Evo šta je Tomislav Nikolić poručio Evropi”, *Telegraf*, 17. decembar 2015, dostupno na: <http://www.telegraf.rs/vesti/politika/1910485-srbija-ce-tokom-zime-primiti-6-000-izbeglica-evo-sta-je-tomislav-nikolic-porucio-evropi>; i „Može li Srbija da primi 6.000 izbeglica”, *B92*, 19. decembar 2015, dostupno na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=12&dd=19&nav_category=12&nav_id=1076480.

NADLEŽNE INSTITUCIJE U SISTEMU AZILA – KRATAK PREGLED

MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA

KANCELARIJA ZA AZIL – Prvostepeni postupak azila sprovodi Kancelarija za azil, formirana 14. januara 2015. godine, na osnovu Pravilnika o izmenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu unutrašnjih poslova.¹ Sistematizacijom radnih mesta predviđeno je da u Kancelariji za azil bude 29 radnih mesta (do 2. novembra 2015. godine, bilo je popunjeno 17 radnih mesta).² U Izveštaju o napretku Srbije za 2015. godinu³ navodi se da je Kancelarija za azil civilni organ u okviru Uprave granične policije. Međutim, službenici Kancelarije za azil imaju policijska ovlašćenja, a tokom 2015. godine brojne procesne odluke u postupku azila donete su od strane Uprave granične policije u čijem sastavu je Kancelarija za azil. Te odluke potpisao je načelnik Uprave što može ukazati na to da Kancelarija za azil nije civilni organ već da je samo organizaciona jedinica u Upravi granične policije. U praksi, to ne utiče na rad Kancelarije za azil čiji službenici, u radu sa tražiocima azila, ne nose policijsku uniformu niti odaju utisak policijskih službenika.

-
- 1 Pravilnik O1 broj 9681/14-8 od 14. januara 2015. godine.
 - 2 Informacija dobijena odgovorom na zahtev za informacije od javnog značaja Ministarstva unutrašnjih poslova broj 03/10-06-1418/15 od 2. novembra 2015. godine. U odgovoru je navedeno da je sistematizacijom radnih mesta predviđeno: jedno mesto za šefa i jedno mesto za zamenika šefa Kancelarije za azil (koje je i dalje upražnjeno); za radno mesto Poslovi utvrđivanja prava na azil predviđeno je 11 izvršilaca a angažovano je 10; za radno mesto Poslovi prikupljanja i dokumentovanja podataka o zemljama porekla predviđena su i angažovana dva izvršioca; za radno mesto Poslovi registracije tražilaca azila pri centru za azil predviđeno je 6 izvršilaca a angažovan je jedan; za radno mesto Prevodilac predviđeno je 4 izvršilaca a nijedan nije angažovan; za radno mesto Vođenje posebnih i operativnih evidencija sa IV-1 stepenom stručne sprema predviđena su dva izvršioca a angažovan je jedan i za radno mesto Vođenje posebnih i operativnih evidencija sa IV stepenom stručne sprema predviđena su i angažovana dva izvršioca.
 - 3 Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2015. godinu, 10. novembar 2015, dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_15_final.pdf.

ODELJENJE ZA STRANCE – ZOA propisuje da stranac, pismenim ili usmenim putem, može izraziti nameru da traži azil prilikom granične kontrole na ulazu u Republiku Srbiju ili unutar njene teritorije pred nadležnim licem MUP.⁴ Namera se, dakle, može izraziti na granici i u svim policijskim upravama u Srbiji pred službenikom Odeljenja za strance Uprave granične policije Ministarstva unutrašnjih poslova. Ovlašćeni službenik Odeljenja za strance evidentira izraženu nameru o čemu strancu izdaje potvrdu. Naročito veliki problem za izbeglice koje su u Beogradu boravile tokom 2015. godine predstavljalo je otežano dobijanje potvrde o izraženoj nameri za traženje azila na osnovu koje jedino mogu legalno da borave u Srbiji i uživaju prava⁵ koja im pripadaju.

KOMISIJA ZA AZIL

O žalbama na odluke Odseka za azil odlučuje Komisija za azil koja se sastoji od 9 članova koje imenuje Vlada i čiji mandat traje četiri godine.⁶ Žalba se može izjaviti i u slučaju „ćutanja uprave“ ukoliko prvostepeni organ ne donese rešenje u roku od dva meseca od dana pokretanja postupka. Tokom 2015. godine, praksa Komisije za azil nije značajno poboljšana. Štaviše, u pojedinim postupcima donela je odluku kršeći zabranu preinačenja na gore i mimo postavljenog zahteva u žalbi.

UPRAVNI SUD

Upravni spor pred Upravnim sudom⁷ moguće je pokrenuti protiv konačne odluke Komisije za azil ili u slučajevima kada Komisija nije odlučila o žalbi stranke u zakonom predviđenom roku. U Upravnom sudu nije formirano veće niti posebno odeljenje specijalizovano za odlučivanje u postupku azila. U svojoj dosadašnjoj praksi, Upravni sud nikada nije odlučivao u sporu pune jurisdikcije u postupku azila niti je održao usmenu raspravu već se samo bavio procesnim pitanjima. Međutim, tokom 2015. godine, praksa Suda znatno je poboljšana i koristila je kao dobar kontrolni mehanizam rada Komisije za azil.

4 Član 22 ZOA.

5 Uključujući pravo da budu smešteni u centrima za azil ili da koriste privatni smeštaj, kao i pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu.

6 Član 20 ZOA.

7 Član 15 ZOUP.

KOMESARIJAT ZA IZBEGLICE I MIGRACIJE

Do okončanja postupka, smeštaj i osnovni uslovi za život lica koja traže azil obezbeđuju se u centrima za azil koji su u sastavu Komesarijata za izbeglice i migracije⁸ koji vodi evidencije o licima smeštenim u centrima⁹ (u Banji Koviljači, Bogovađi, Sjenici, Tutinu i Krnjači). Komesarijat vodi brigu i o smeštaju i integraciji lica kojima je priznato pravo na utočište ili supsidijarna zaštita¹⁰ i u tom smislu Vladi RS predlaže plan integracije. Septembra 2015. godine, otpočeo je *twinning* projekat *Podrška nacionalnom sistemu azila u Republici Srbiji*¹¹ u okviru koga je predviđena izrada plana integracije. Tokom izbegličke krize u 2015. godini, Komesarijat za izbeglice obezbedio je kratkotrajni prihvrat izbeglica koje su samo prolazile kroz Srbiju bez namere da u Srbiji ostanu i traže azil. Prihvatni centri u kojima se pružala humanitarna pomoć i zdravstvena zaštita organizovani su u Preševu, Miratovcu, Bujanovcu, Kanjiži, Subotici, Principovcu, Adaševcima i Šidu.

CENTAR ZA SOCIJALNI RAD

Pre podnošenja zahteva za azil, centar za socijalni rad – kao organ starateljstva – postavlja staratelja maloletnim tražiocima azila bez pratnje i licima potpuno ili delimično lišenim poslovne sposobnosti koja nemaju zakonskog zastupnika. ZOA propisuje i obavezno prisustvo staratelja prilikom saslušanja u postupku azila.¹² Tokom 2015. godine, nažalost, nije mnogo učinjeno na unapređenju kvaliteta starateljstva nad decom bez pratnje.

PREKRŠAJNI SUDOVI

ZOA, u skladu sa Konvencijom o statusu izbeglica, garantuje 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 pruži valjano obra-

8 Član 21 ZOA.

9 Član 64 ZOA.

10 Članovi 15 i 16 Zakona o upravljanju migracijama.

11 Vidi više o projektu na <http://www.kirs.gov.rs/articles/tviningo.php?type1=37&lang=SER&date=0>.

12 Član 16 ZOA.

zloženje za svoj nezakonit ulazak ili boravak¹³ čime se obezbeđuje nesmetani pristup postupku azila. Postupak zbog nezakonitog prelaska državne granice¹⁴ ili nedozvoljenog boravka na teritoriji Srbije¹⁵ pred prekršajnim sudovima može biti obustavljen ukoliko sud utvrdi da se radi o licu koje želi azil u RS. U 2015. godini, prekršajni sudovi su nastavili sa praksom kažnjavanja tražilaca azila za nezakonit ulazak ili boravak u Srbiji ali se povećao i broj predmeta u kome je primenjeno načelo nekažnjavanja tražilaca azila i izbeglica.

13 Član 8 ZOA.

14 Član 65, stav 1 Zakona o zaštiti državne granice.

15 Član 85 Zakona o strancima.





IZBEGLIČKA KRIZA I POLITIKA AZILA U SRBIJI

NAJVIŠE UTICAJA NA POLITIKU AZILA u Srbiji tokom 2015. godine imali su ogroman broj izbeglica i kontekst evropskih integracija.

Uprkos tome što se, kao jedna od zemalja duž zapadnobalkanske rute, Srbija u toku 2015. godine suočila sa, do tada, nezabeleženim prilivom izbeglica i migranata, tvorci javnih politika u Srbiji izbegličku krizu nisu uzeli kao dovoljan razlog da se na sveobuhvatan način uredi politike azila i migracija. **DUGOROČNA REŠENJA ZA STATUS I POLOŽAJ IZBEGLICA I MIGRANATA U SRBIJI U POTPUNOSTI SU IZOSTALA – BILO PUTEM REGULISANJA NJIHOVOG STATUSA KROZ USTANOVU PRIVREMENE ZAŠTITE U SRBIJI,¹ BILO USPOSTAVLJANJEM EFIKASNOG SISTEMA AZILA I INTEGRACIJE OSOBA KOJIMA JE POTREBNA MEĐUNARODNA ZAŠTITA**, sa delotvornim mehanizmom razlikovanja i određivanja kojoj kategoriji pripadaju² osobe koje na iregularan način stižu u Srbiju. Odgovor države sveo se na obezbeđivanje *ad hoc* rešenja u vidu pružanja privremenog smeštaja i najosnovnijih vidova humanitarne pomoći tokom kratkog vremena koje izbeglice provode u Srbiji pre nego što otputuju dalje ka onim evropskim zemljama koje smatraju zemljama sigurnog utočišta.

Državni zvaničnici su u javnosti stvorili sliku o „besprekornoj politici Srbije u odnosu na izbegličku krizu 2015. godine”, ne ističući međunarodno-pravnu obavezu da se izbeglicama pruži zaštita, pa je javnost u Srbiji mogla da stekne utisak kako je „humano” postupanje prema izbeglicama isključivo stvar dobre volje države. Na ovaj način Srbija nije obezbedila trajna rešenja za izbeglice već je samo nastojala da im pruži humanitarnu pomoć i olakša put kroz Srbiju (istraživanja javnog mnjenja pokazuju da velika većina građana Srbije i dalje nije svesna

1 Član 36 Zakona o azilu privremenu zaštitu definiše kao oblik zaštite koji se pruža u slučaju masovnog dolaska lica iz države u kojoj se njihov život, bezbednost ili sloboda ugrožava nasiljem opštih razmera, spoljnom agresijom, unutrašnjim oružanim sukobima, masovnim kršenjem ljudskih prava ili drugim okolnostima koje ozbiljno narušavaju javni poredak, kad zbog masovnog dolaska ne postoji mogućnost da se sprovede individualna procedura za dobijanje prava na azil u skladu sa socijalnim, ekonomskim i drugim mogućnostima Srbije. O dodeljivanju privremene zaštite odlučuje Vlada.

2 Profilisanje (*Protection-sensitive screening and profiling mechanism*).

obaveza države kada je reč o postupanju prema ovoj izuzetno ranjivoj kategoriji stanovništva).³

Kada je reč o kontekstu evropskih integracija, Poglavlje 24 pregovora o pristupanju Evropskoj uniji (*Pravda, sloboda i bezbednost*) obuhvata i oblast azila. Još, krajem 2013. godine, po izvršenom eksplanatornom i bilateralnom skriningu, Evropska komisija utvrdila je da Srbija mora značajno da reformiše sistem azila kako bi u potpunosti implementirala ovaj deo *acquis*-a.⁴ Povodom preporuka koje je Evropska komisija uputila, Ministarstvo unutrašnjih poslova izradilo je više nacрта akcionog plana za Poglavlje 24, konsultujući se sa organizacijama civilnog društva u sklopu Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji.⁵ Akcioni plan, između ostalog, predviđa donošenje novog Zakona o azilu u prvoj četvrtini 2016. godine, usvajanje plana integracije i smeštaja osoba čiji je zahtev za azil u Srbiji odobren i podizanje kapaciteta ustanova sistema azila.⁶ Uprkos jasno definisanim rokovima u akcionom planu, pojedine aktivnosti predviđene za 2015. godinu nisu sprovedene u skladu sa njima.⁷ **JOŠ UVEK PRISUTNI PROBLEMI U FUNKCIONISANJU SISTEMA AZILA U SRBIJI I POTREBA ZA NJEGOVIM SUŠTINSKIM REFORMISANJEM ISTAKNUTI SU I U IZVEŠTAJU EVROPSKE KOMISIJE O NAPRETKU SRBIJE U PREGOVORIMA O PRISTUPANJU ZA 2015. GODINU.**⁸

-
- 3 Rezultati istraživanja javnog mnjenja koje je decembra 2015. godine objavila *Nova srpska politička misao* (NSPM) ukazuju na to da čak 55,3% ispitanika smatra da bi Srbija, u slučaju da susedne zemlje obustave prijem migranata, trebalo i sama da podigne barijere na granicama, dok samo 20% smatra da bi u tom slučaju Srbija sama trebalo da ponudi azil onima koji žele da ostanu u njoj; videti više u Đ. Vukadinović, „Ludi od sreće' ili još jedna (o)tužna jesen“, NSPM, 20. decembar 2015, dostupno na: <http://www.nspm.rs/istrazivanja-javnog-mnjenja/ludi-od-srece-ili-jos-jedna-otuzna-jesen.html>.
 - 4 Izveštaj sa skrininga dostupan je na http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_document-s/2014/140729-screening-report-chapter-24-serbia.pdf.
 - 5 Konačna verzija akcionog plana dostupna je na engleskom jeziku na http://www.mup.gov.rs/cms_cir/oglasi.nsf/ap-p24.pdf.
 - 6 Za detaljniju analizu odeljka o azilu Akcionog plana za Poglavlje 24 vidi *Pravo na azil u Republici Srbiji: periodični izveštaj za januar – maj 2015*, Beogradski centar za ljudska prava, 2015, dostupno na: http://www.azil.rs/doc/KVINTALNI_IZVE_TAJ_2015_1_1.pdf, str. 11-12.
 - 7 Primera radi, tačka 2.1.5.2 Akcionog plana predviđa pripremu programa integracije izbeglica do decembra 2015. godine, ali Komesarijat za izbeglice i migracije takve programe nije razvio do kraja godine.
 - 8 Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2015. godinu, 10. novembar 2015, str. 71, dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinji_izvestaj_15_final.pdf.

Novembra 2015. godine, predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova prosledili su organizacijama civilnog društva koje se bave izbegličkim pravom Prednacrt novog zakona o azilu, napisan u saradnji sa *twinning* partnerima iz Švedske. U decembru 2015. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Komesarijat za izbeglice organizovali su sastanak sa predstavnicima organizacija civilnog društva koje se bave izbegličkim pravom radi predstavljanja Prednacrt novog zakona o azilu i diskusije o njemu. Uprkos jasnim poboljšanjima u odnosu na postojeći zakon, Beogradski centar za ljudska prava smatra da i dalje ima prostora da se u novom zakonu na bolji način implementiraju ne samo odredbe Konvencije o statusu izbeglica, već i same preporuke Evropske komisije, posebno kada je reč o formalnopravnom trenutku početka postupka azila. Mišljenje Beogradskog centra predloženo je Ministarstvu unutrašnjih poslova u vidu pisanih komentara. Ovaj vid saradnje MUP i Komesarijata za izbeglice sa organizacijama civilnog društva u svakom slučaju jeste primer dobre prakse uključivanja javnosti u proces donošenja zakona.

U pogledu odgovora države na izbegličku krizu, Vlada Srbije je 18. juna 2015. godine, oformila Radnu grupu za rešavanje problema mešovitih migracionih tokova.⁹ Kao telo koje prati stanje u ovoj oblasti i predlaže mere za rešavanje problema mešovitih migracija, Radna grupa deluje kao krovno telo koje usklađuje napore različitih državnih organa u pružanju odgovora na izbegličku krizu. Radnom grupom predsedava ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, a članovi su i ministar unutrašnjih poslova, ministar odbrane, ministar zdravlja, ministarka bez portfelja zadužena za evropske integracije i komesar za izbeglice i migracije.

Napori državnih institucija prvenstveno su bili usmereni na proširenje kapaciteta prihvatnih centara u kojima se pruža humanitarna pomoć izbeglicama, kao i na omogućavanje evidentiranja/registracije svih izbeglica i migranata. Prihvatni centar u Preševu otvoren je u julu mesecu kako bi se vršila registracija i pružila humanitarna pomoć izbeglicama i migrantima koji u Srbiju ulaze iz Makedonije. Prihvatni centri u kojima se pruža humanitarna pomoć ali ne vrši registracija, otvarani su u različitim periodima i u Miratovcu, Bujanovcu, Kanjiži, Subotici, Principovcu, Adaševcima i Šidu. Za razliku od centara za azil i uprkos tome što je jedan od razloga za otvaranje ovih centara bilo proširenje prihvatnih kapaciteta, smeštaj u njima uglavnom nije podoban za duži boravak izbeglica.

9 Odluka o obrazovanju Radne grupe za rešavanje problema mešovitih migracionih tokova, *Sl. glasnik RS*, 54/15.

U periodu dok je granicu sa Mađarskom bilo moguće preći na ilegalan način jer nije postojala žičana ograda duž granice sa Srbijom, organizovani prevoz od strane države iz prihvatnih centara nije postojao. Međutim, veliki broj privatnih prevoznika počeo je da organizuje vožnje od Preševa do Beograda, Subotice i Kanjiže (a kasnije i Šida), po cenama koje nisu uobičajene.¹⁰ Kada je, međutim, sredinom septembra 2015. godine, granica sa Mađarskom za migrante zatvorena (odnosno kada je Mađarska podigla ogradu duž granice sa Srbijom), izbeglički tok preusmeren je prema Hrvatskoj a država je organizovala prevoz vozom od Preševa do Šida koji je dnevno mogao da preveze samo jedan deo ukupnog broja osoba koje su registrovane u Preševu. Za razliku od nekih susednih zemalja u kojima je izbeglicama obezbeđen besplatan prevoz, u Srbiji je karta po osobi koštala 15 evra,¹¹ što je suštinski dovelo u pitanje smisao organizacije takvog prevoza.

VAŽAN TRENUTAK U VEZI SA IZBEGLIČKOM SITUACIJOM U SRBIJI NASTUPIO JE KADA JE VLADA DONELA ODLUKU KOJOM JE USTANOVIŁA NOVU POTVRDU KOJU ĆE ORGANI SRBIJE IZDAVATI „MIGRANTIMA KOJI DOLAZE IZ ZEMALJA U KOJIMA SU NJIHOVI ŹIVOTI U OPASNOSTI”,¹² ODNOSNO OSOBAMA KOJE SU *PRIMA FACIE* IZBEGLICE, ALI NISU ZAINTERESOVANE DA TRAŹE AZIL U SRBIJI. UPRKOS OĆIGLEDNOJ POTREBI DA SE RASTERETI SISTEM AZILA KOJI SVE EVIDENTIRANE IZBEGLICE I MIGRANTE TRETIRA KAO TRAŹIOCE AZILA U SRBIJI, NOVA POTVRDA NIJE OTKLONILA POSTOJEĆE NEDOSTATKE VEZANE ZA IZDAVANJE POTVRDE O IZRAŹENOJ NAMERI DA SE TRAŹI AZIL u skladu sa članom 23, stav 2 Zakona o azilu, uključujući pre svega njeno ograničeno vremensko važenje od 72 časa. Navedena odluka, u članu 4, stavu 2 sadrži odredbu da imao ci ove potvrde ne stiču svojstvo „azilanta” u Srbiji čime su lišeni svih prava koja Zakon o azilu garantuje tražiocima azila. Ova potvrda svojim titularima garantuje samo mogućnost korišćenja usluga banaka, hotela kao i neophodnu medicinsku pomoć. Ostaje nejasan pravni osnov i politički razlog za donošenje odluke o izdavanju ovakve potvrde, imajući u vidu da je Vlada Srbije jednostavno mogla da odluči, u skladu sa članom 36 Zakona o azilu, da *prima facie* izbeglicama u Srbiji dodeli privremenu zaštitu. Na ovaj način bi se sasvim jasno i u skladu sa važećim zakonodavstvom regulisao pravni položaj osoba koje načelno ispunjavaju uslove za dobijanje međunarodne zaštite u Srbiji, a nisu zainteresovane da u njoj podnesu zahtev za azil, dok osobe kojima je dodeljena privremena zaštita koje žele da traže azil u Srbiji u tome ne bi bile sprečene.

10 Vidi „Vulin Źmuri na oba oka”, *NIN*, 4. novembar 2015.

11 Vidi Marko Jovanović, „Na putu kroz Srbiju”, *Vreme*, 17. decembar 2015.

12 Odluka o izdavanju Potvrde o ulasku na teritoriju Republike Srbije za migrante koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi Źivoti u opasnosti, *Sl. glasnik RS*, 81/15.

Septembra 2015. godine, Vlada Srbije usvojila je Plan reagovanja u slučaju povećanog priliva migranata,¹³ koji ima za cilj obezbeđivanje kapaciteta za efikasan odgovor u slučaju masovnog priliva migranata u Srbiju. Međutim, ovaj plan opisuje mere koje će biti preduzete u slučaju priliva do maksimalno 3.000 osoba koje su izrazile nameru da traže azil. Imajući u vidu da je, u trenutku usvajanja plana, u Srbiji već samo u 2015. godini nameru da traži azil izrazilo više od 100.000 ljudi, ne bi trebalo isključiti mogućnost greške kada je reč o navedenoj cifri. U svakom slučaju, politika Vlade u slučaju masovnog priliva izbeglica (pri čemu se kao priliv pre svega posmatra situacija u kojoj veći broj izbeglica mora da provede izvesno duže vreme u Srbiji), predviđa isključivo ograničeno proširenje smeštajnih kapaciteta i pružanje humanitarne pomoći, ali ni na koji način ne razmatra regulisanje pravnog položaja osoba koje su *prima facie* izbeglice, kao što je razmatranje pružanja privremene zaštite u Srbiji.

Na sastanku šefova država i vlada zemalja duž zapadnobalkanske rute i predstavnika Evropske unije, 25. oktobra 2015. godine u Briselu, usvojeno je zajedničko saopštenje kojim se ove zemlje obavezuju da uspostave mehanizam saradnje i međusobnog informisanja kada je reč o toku izbeglica i migranata, ali i o pojedinim principima od suštinske važnosti za dalje postupanje u tom smislu.¹⁴ Činjenica da je veliki broj odredaba ovog saopštenja opšte prirode, te samim tim podložan različitim tumačenjima, izaziva zabrinutost u vezi sa načinom na koji će se zemlje o kojima je reč postaviti u odnosu na svoje obaveze prema međunarodnom pravu u pogledu tretmana izbeglica. Između ostalog, saopštenje predviđa ograničavanje kretanja izbeglica i migranata iz jedne u drugu državu, proširenje kapaciteta za prihvatanje izbeglica i migranata za još 50.000 osoba u Grčkoj i 50.000 u ostalim zemljama duž rute kao i obavezu brzog vraćanja migranata kojima nije potrebna međunarodna zaštita. Ovi elementi dogovora mogli bi da izazovu značajne probleme i kršenje ljudskih prava, naročito imajući u vidu mogućnost da izbeglice protiv svoje volje budu zadržane u državama koje ne smatraju zemljama svog odredišta. Takođe, ostalo je nejasno i koliki bi broj izbeglica Srbija bila spremna da prihvati.¹⁵

13 Plan reagovanja u slučaju povećanog priliva migranata Vlade Srbije od septembra 2015. godine dostupan je na: <http://www.minrzs.gov.rs/files/doc/migranti/Plan%20Vlade0001.pdf>.

14 Zajednička izjava dostupna je na engleskom jeziku na http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf.

15 Državni zvaničnici u različitim medijskim nastupima davali su protivrečne izjave, ali se najčešće pominjalo 3.000 i 6.000 ljudi. Vidi više u „Izbeglice na ‘zapadnobalkanskoj’ ruti – mesta ima za 12.000”, *NI*, 30. oktobar 2015, dostupno na: <http://rs.n1info.com/a105017/Vesti/Zbrinuto-12.000-izbeglica.html> i „Nikolić: Srbija spremna da smesti od 3.000 do 6.000 migranata”,

Predstavnici Evropske unije i Turske, neposredno pre nego što je postignut dogovor u Briselu od 25. oktobra, usvojili su zajednički akcioni plan o modalitetima saradnje u istoj oblasti,¹⁶ te bi ova dva dogovora trebalo posmatrati kao deo jedinstvenih napora Evropske unije u uspostavljanju zajedničkog delovanja i koordinacije povodom izbegličke krize sa zemljama koje nisu njene članice.

PRED SAM KRAJ 2015. GODINE, SREDINOM NOVEMBRA, JEDAN BROJ DRŽAVA DUŽ ZAPADNOBALKANSKE RUTE (UKLJUČUJUĆI I SRBIJU) ODLUČILE SU DA UBUDUĆE PRISTUP SVOJJOJ TERITORIJI, TE SAMIM TIM I POSTUPKU AZILA, OGRANIČE ISKLJUČIVO NA IZBEGLIČE KOJE DOLAZE IZ „RATOM ZAHVAĆENIH PODRUČJA“ – SIRIJE, IRAKA ILI AVGANISTANA. Pored očigledne nesaglasnosti ove odluke sa normama međunarodnog prava (uključujući član 33 Konvencije o statusu izbeglica modifikovane Protokolom iz 1967. koji zabranjuje vraćanje izbeglica na teritoriju zemlje gde im preti opasnost, i članove 3 i 14 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koji predviđaju apsolutnu zabranu zlostavljanja i zabranu diskriminacije) ni njen uticaj na sveukupno stanje azila u Srbiji nije u potpunosti jasan).

Bez obzira na vraćanja „ekonomskih migranata” u Makedoniju¹⁷ i izjava državnih zvaničnika o tome kako će biti sprečeni da uđu u Srbiju,¹⁸ jedan mali broj osoba koje nisu iz Sirije, Iraka ili Avganistana mogao je da izrazi nameru da traži azil. Naime, u septembru 2015. godine, 12.492 osobe koje nisu iz Sirije, Iraka ili Avganistana (6,93% od ukupnog broja) izrazile su nameru da traže azil dok, u decembru iste godine, svega 267 stranaca (0,29%) kojima je omogućen pristup postupku azila nisu bili iz jedne od tri navedene zemlje, što navodi na zaključak da je znatnom broju potencijalnih tražilaca azila ipak onemogućen pristup postupku azila.¹⁹

Blic, 16. decembar 2015, dostupno na: <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/nikolic-srbija-sprema-da-smesti-od-3000-do-6000-migranata/flhmd4b>.

16 Zajednički akcioni plan Evropske unije i Turske dostupan je na engleskom jeziku na: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm.

17 Vidi „UNHCR: Srbija i Makedonija ograničile protok migranata”, *RTS*, 19. novembar 2015, dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/2109749/UNHCR%3A+Srbija+i+Makedonija+ograni%C4%8Dile+protok+migranata.html>.

18 Govoreći o ovoj odluci, ministar Vulin izjavio je: „Moramo da zaštitimo svoju zemlju i zato moramo da primenimo recipročne mere [sic] prema onima za koje u Hrvatskoj i Sloveniji smatraju da za njih nema mesta”, u „Vulin: Ekonomski migranti ne mogu da uđu u Srbiju”, *NI*, 19. novembar 2015, dostupno na: <http://rs.n1info.com/a110533/Vesti/Vulin-Ekonomski-migranti-ne-mogu-da-udju-u-Srbiju.html>.

19 U odgovoru na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja 03/8/4 br. 06-

Uprkos tome što su novu praksu vlasti u Srbiji i drugim državama duž zapadnobalkanske rute osudile agencije Ujedinjenih nacija,²⁰ kao i ombudsmani ovih zemalja,²¹ ona se, do kraja 2015. godine, nije promenila.

11/16 od 12. januara 2016. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije navelo je da pristup postupku azila ima svaki stranac koji pred ovlašćenim policijskim službenikom izrazi nameru da traži azil, da se strancu ne postavlja uslov posedovanja putne ili druge lične isprave kako bi to učinio i da vraćanja u Makedoniju stranih državljana koji ne potiču iz Sirije, Iraka ili Avganistana, a na iregularan način pristižu na teritoriju Srbije, nije bilo, što nije u saglasnosti sa onim što su visoki državni zvaničnici Srbije javno izjavili.

20 Vidi zajedničku izjavu Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice, Međunarodne organizacije za migracije i Fonda Ujedinjenih nacija za decu, „New Balkan border restrictions untenable“ od 20. novembra 2015, dostupno na: <http://www.unhcr.org/564f38806.html>.

21 „Izjava ombudsmana Srbije i Makedonije nakon obilaska prelaza na srpsko-makedonskoj granici“, Zaštitnik građana Republike Srbije, 7. decembar 2015, dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/4465-2015-12-07-14-22-40->.



MESTA NEFORMALNIH OKUPLJANJA IZBEGLICA I PRIHVATNI CENTRI¹

IZBEGLICE NA MESTIMA NEFORMALNIH OKUPLJANJA U BEOGRADU I ODGOVOR LOKALNE SAMOUPRAVE NA IZBEGLIČKU KRIZU

U BEOGRADU JE TOKOM LETA 2015. GODINE NA MESTIMA NEFORMALNOG OKUPLJANJA U BLIZINI GLAVNE AUTOBUSKE STANICE U SVAKOM TRENUTKU BORAVILO OKO 1.000 IZBEGLICA, KOJE SU SE ZADRŽAVALE U SRBIJI SAMO DOK NE PREUZMU NOVAC U BANKAMA I NE USPOSTAVE KONTAKT SA KRIJUMČARIMA KOJI BI IH DALJE USMERAVALI KA „ZELENOJ GRANICI“ SA MAĐARSKOM.²

U letnjim mesecima, grupe izbeglica retko su se odlučivale da noć provedu u centrima za azil, strahujući da bi na taj način mogle da budu zadržane u Srbiji i da izgube vezu sa krijumčarima.³ Međutim, za one koji su hteli da borave u Centru za azil problem je predstavljalo nepostojanje direktne autobuske linije do mesta Krnjača u kojem se Centar za azil nalazi, kao i to što su samo izbeglice na čijim je potvrdama o izraženoj nameri za traženje azila naznačeno da se upućuju baš u taj centar, mogle tamo da dobiju smeštaj. Pitanje direktne autobuske linije do Krnjače rešeno je u oktobru 2015. godine, kada je Komesarijat za izbeglice i migracije obezbedio autobus koji besplatno prevozi izbeglice do Centra za azil i nazad.

Sa velikim brojem izbeglica, koje su spavale u improvizovanim skloništima u parkovima u kojima nisu postojali mobilni toaleti i kontejneri za otpatke, čistoća u tom delu grada vidno je bila narušena. Javna komunalna preduzeća Gradska čistoća i Zelenilo-Beograd tek sredinom jula 2015. godine uspostavila su redovni režim čišćenja parkova više puta dnevno. Tokom celog leta, ozbiljan problem predstavljao je i nedostatak prostora za održavanje lične higijene, pa su izbeglice bile prinuđene da koriste javne česme i pijaću vodu iz cisterni za kupanje i pranje odeće, a jedan državljanin Avganistana se utopio u reci Savi

1 U ovom izveštaju dat je osvrt samo na određene prihvatne centre o kojima je Beogradski centar za ljudska prava imao informacije.

2 Informacija dobijena u razgovoru sa izbeglicama tokom terenskih poseta.

3 *Ibid.*

u pokušaju da se okupa. Sa dolaskom hladnog vremena, više nije bilo moguće spavanje na otvorenom pa je Komesarijat za izbeglice i migracije doneo odluku da se, iz humanitarnih razloga, svim izbeglicama, uključujući i one bez neophodnih dokumenata, omogući jednodnevni smeštaj u Centru za azil u Krnjači.⁴

Od poslednje nedelje avgusta 2015. godine, na inicijativu Ministarstva zdravlja, lekarsko osoblje iz beogradskih domova zdravlja svakodnevno je pružalo besplatnu medicinsku pomoć izbeglicama u parku ispred Ekonomskog fakulteta. Ova pomoć je trajala do kraja oktobra kada, zbog malog broja izbeglica koje su boravile u parkovima, ona više nije bila neophodna. Medicinsku pomoć izbeglice su i dalje mogle da dobiju u punktu UNHCR u susednom Bristol parku, kao i u Miksalištu.⁵ Pomoć izbeglicama pružale su mnoge međunarodne⁶ i organizacije civilnog društva iz Srbije,⁷ a i sami građani Beograda svakodnevno su pokazivali veliku solidarnost i humanost.

Od juna 2015. godine, Beogradski centar za ljudska prava svakodnevno je pravno savetovao izbeglice na mestima neformalnih okupljanja i beležio njihova iskustva u državama kroz koje su prolazile.⁸ Iako su većinu izbeglica u Beogradu i Srbiji činili Sirijci, Avganistanci, Iračani i Pakistanci, tokom šestomesečnog perioda terenski tim Beogradskog centra imao je prilike da razgovara i sa osobama iz drugih država.⁹ Najveći broj pritužbi odnosio se na tretman u Bugarskoj gde su se, prema tvrdnjama izbeglica, tokom 2015. godine dešavala kršenja ljudskih prava od strane službenika bugarske policije.¹⁰

Imajući u vidu da je, tokom proleća 2015. godine, u parkovima u okolini Železničke i Autobuske stanice na opštini Savski venac (Beograd) u svakom

4 Zakonski uslov za smeštaj u centar za azil jeste posedovanje potvrde o izraženoj nameri za traženje azila i javljanje centru za azil u roku od 72 časa od momenta izdavanja te potvrde (članovi 22 i 39 ZOA).

5 Centar humanitarnih aktivnosti u blizini Autobuske stanice u kome su volonteri i različite organizacije pružale pomoć izbeglicama i gde su izbeglice mogle da održavaju ličnu higijenu i dobiju hranu, obuću, odeću i ostale potrepštine.

6 UNHCR, Crveni krst, UNICEF, Agencija za migracije Kraljevine Švedske, Danski savet za izbeglice, Danska narodna pomoć, Međunarodna organizacija za migracije, Međunarodna mreža podrške (*International Aid Network, IAN*), *Khalsa Aid*, *Remar Switzerland*, *SOS Attitude*, itd.

7 Fondacija princeze Katarine, Fondacija Ana i Vlade Divac, različite verske zajednice, Čovekoljublje i druge.

8 Iran, Pakistan, Turska, Grčka, Bugarska i Makedonija.

9 Alžir, Bangladeš, DR Kongo, Egipat, Eritreja, Gana, Gvineja, Haiti, Iran, Indija, Jemen, Liban, Maroko, Nepal, Nigerija, Palestina, Senegal, Somalija, Sudan, Šri Lanka i Tunis.

10 Vidi više o tome u izveštaju *Safe Passage* dostupnom na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2015/12/Safe-Passage.pdf>.

trenutku oko 1.000 izbeglica u veoma lošem psiho-fizičkom stanju boravilo na otvorenom, Skupština opštine Savski venac je, 19. maja 2015. godine, održala sednicu na koju su pozvani predstavnici MUP i lokalnih nevladinih organizacija koje se bave izbeglicama. Na sednici je osnovana Komisija za analizu stanja i davanje predloga mera u vezi sa problemom azilanata koji se nalaze na teritoriji gradske opštine Savski venac i smeštajnih kapaciteta u stambenim zgradama. Članovi te Komisije bili su i predstavnici nevladinih organizacija – Beogradskog centra za ljudska prava, KlikAktiva i Lica ulice, što je primer dobre prakse uključivanja civilnog društva u rešavanje nekog pitanja. Na sednici ove komisije, održanoj 30. juna 2015. godine, doneta je odluka da se, kao jedna od mera za pružanje pomoći izbeglicama, odredi poslovni prostor u Nemanjinoj ulici br. 3 (u blizini Železničke stanice) za otvaranje Info centra za azil u kome bi tražioci azila i izbeglice mogli da dobiju osnovne informacije o svojim pravima i obavezama u postupku azila kao i ostale korisne informacije koje se tiču njihovog boravka u Beogradu i Srbiji.¹¹ Osim pomoći tražiocima azila, osoblje Info centra ima zadatak da građanima Savskog venca pruži obaveštenja o trenutnoj situaciji u zemljama porekla izbeglica, položaju izbeglica u Srbiji, ali i da po potrebi bude posrednik između izbeglica i lokalnog stanovništva.

Info centar za azil osnovan je kao zajednički projekat lokalne samouprave, nevladinih organizacija Beogradskog centra za ljudska prava i KlikAktiva, uz podršku UNHCR i ADRE, a prostorije Info centra zvanično su otvorene 24. avgusta 2015. godine.¹² Zaposleni i volonteri redovno su pratili izbeglice do institucija primarne medicinske zaštite i bolnica, odvodili u policijsku stanicu one izbeglice koje su želele da izraze nameru za traženje azila u Srbiji, a osim korisnih informacija, primarne psihosocijalne podrške i humanitarne pomoći, izbeglice su u Info centru mogle na kratko da se odmire i besplatno koriste kompjutere, Internet i napune svoje mobilne telefone. Dve nevladine organizacije, *Save the Children* i SOS Dečija sela, na galeriji Info centra napravile su dečiji kutak.

Prema statistici KlikAktiva,¹³ od septembra do decembra 2015. godine, mobilni timovi Info centra za azil pružili su pomoć 11.047 izbeglica, od kojih je

11 Npr. mapu sa lokacijama na kojima se nalazi Uprava za strance, Dom zdravlja, Urgentni centar, Autobuska stanica, Železnička stanica, spisak važnih telefona i dr.

12 „Otvoren Info centar za azil u Beogradu”, RTS, 24. avgust 2015. godine, dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/2015717/Otvoren+Info-centar+za+azil+u+Beogradu.html>.

13 KlikAktiv – Centar za razvoj socijalnih politika statistiku o radu mobilnih timova vodi od septembra 2015.

9.115 bilo osoba muškog pola (82,51%), a 1.932 osoba ženskog (17,48%). Najveći broj izbeglica (6.990 osoba, odnosno 63,28%) bili su muškarci od 17 do 30 godina. Osoblje Info centra identifikovalo je na ulicama Beograda 1.808 dece starosti do 17 godina oba pola, što je 16,37% ukupne populacije kojoj je Info centar pružao pomoć.

PRIHVATNI CENTAR U PREŠEVU

Kako se broj izbeglica koje su u Srbiju ulazile preko Grčke i Makedonije povećavao, početkom juna 2015. godine Crveni krst Srbije i opština Preševo (koja je u neposrednoj blizini granice sa Makedonijom) organizovale su interventni, vanredni prihvati za izbeglice. Dvadesetsedmog juna 2015, Vlada je donela zaključak¹⁴ kojim je objekat Duvanske industrije u Preševu ustupljen na korišćenje Komesarijatu za izbeglice i migracije u cilju prihvata, registracije i privremenog smeštaja izbeglica. Prihvatni centar u Preševu počeo je sa radom 8. jula 2015. godine, a do kraja leta dnevno je u njemu registrovano i do 7.000 osoba. Pored predstavnika Komesarijata za izbeglice i migracije, u Prihvatnom centru angažovani su i pripadnici MUP, Uprava granične policije (pretresanje izbeglica pre ulaska u Centar i evidentiranje), Uprava kriminalističke policije (daktiloskopiranje), Žandarmerija (obezbeđenje pripadnika MUP-a), Interventna jedinica policije (održavanje reda), radnici i aktivisti Crvenog krsta Srbije (raspodela hrane i odeće), medicinsko osoblje Vojne bolnice u Nišu, Doma zdravlja u Preševu i Bolnice u Vranju, psiholozi i vaspitačice iz Centra za socijalni rad u Preševu (identifikovanje maloletnika bez pratnje) i prevodioci.¹⁵

U Preševu su, tokom 2015. godine, bile prisutne mnoge međunarodne organizacije.¹⁶ UNHCR je od početka rada Prihvatnog centra izbeglicama obezbeđivao medicinsku i pravnu pomoć, hranu, vodu, vreće za spavanje, sredstva za higijenu, odeću i ostale stvari koje su im bile neophodne. Pored toga, UNHCR je pružao tehničku podršku nadležnim organima u sprovođenju registracije i izvođenju građevinskih radova. Crveni krst Srbije bio je aktivan u postupcima brzog

14 Zaključak Vlade Republike Srbije 05 br. 464-7137/2015.

15 *Izveštaj o poseti Prihvatnom centru u Preševu, Kampu u Miratovcu, policijskim stanicama u Preševu i Bujanovcu, Regionalnom centru granične policije prema Makedoniji i Centru za socijalni rad u Preševu, Nacionalni mehanizam za prevenciju mučenja, Beograd, septembar 2015, dostupno na: http://ombudsman.npm.rs/attachments/516_Izvestaj%20o%20poseti%20Presevu.pdf.*

16 UNHCR, Međunarodna organizacija za migracije (IOM), Crveni krst, ADRA, Caritas, Danski savet za izbeglice (DRC), Svetska zdravstvena organizacija, Lekari bez granica (*Médecins Sans Frontières*, MSF), UNICEF, UNFPA, Remar, Natan i druge.

pronaska razdvojenih članova porodice i njihovog spajanja. UNICEF je, 16. septembra 2015. godine, u sklopu Prihvatnog centra u Preševu obezbedio šator za majke sa decom u kome su mogli bezbedno da borave. Pomoć izbeglicama u Preševu pružale su i brojne nevladine organizacije iz Srbije.¹⁷

PRIHVATNI CENTAR U MIRATOVCU

Prihvatni centar u Miratovcu, malom mestu u blizini granice sa Makedonijom, otvoren je 14. avgusta 2015. godine. Centar je u nadležnosti Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, a njegovo uspostavljanje i održavanje podržao je UNHCR.¹⁸ Izbeglicama je u tom Centru omogućena zdravstvena zaštita,¹⁹ a lokalne samouprave koje se nalaze na migracionoj ruti, zajedno sa nevladinim i međunarodnim organizacijama, delile su humanitarnu pomoć – hranu, odeću, obuću, krevete na rasklapanje, ćebad i drugo. Za bezbednost su bili zaduženi pripadnici Interventne jedinice Žandarmerije i granične policije. Pored UNHCR, izbeglicama su pomoć u ovom Prihvatnom centru pružale i druge organizacije.²⁰ Uz podršku UNHCR i IOM, besplatan prevoz za izuzetno ranjive pojedince organizovan je od Miratovca do Prihvatnog centra u Preševu.

PRIHVATNI CENTRI U KANJIŽI I SUBOTICI

Od juna 2015. godine pa sve do postavljanja žičane ograde duž mađarske granice 15. septembra 2015. godine, izbeglice su u velikom broju pristizale u Kanjižu koja se nalazi svega nekoliko kilometara od *zelene granice* sa Mađarskom, odakle su ubrzo nastavljale svoj put ka zapadnoj Evropi. Kako bi se obezbedila urgentna pomoć velikom broju izbeglica koje su boravile u napuštenim objektima i na otvorenom, 10. avgusta 2015. godine lokalna samouprava je, uz pomoć Komesarijata za izbeglice, otvorila Prihvatni centar na lokaciji Vašarište u Kanjiži.

Tokom letnjih meseci, veliki broj izbeglica stigao je i u Suboticu koja je najčešće bila njihovo poslednje odredište u Srbiji. Tu su većinom boravili na otvorenom, u prostoru stare ciglane, u zabrinjavajućim uslovima – na rubu humanitarne katastrofe. Mnoge međunarodne i nevladine organizacije iz Srbije pomagale

17 Atina, Lokalne inicijative, Čovekoljublje, Fondacija Ana i Vlade Divac, Praxis i druge.

18 Beogradski centar ne poseduje podatke o tome kojim aktom je ovaj centar uspostavljen.

19 Lekari iz zdravstvenih ustanova u Vranju, Prokuplju, Nišu i Gračanici obavljali su lekarske preglede i pružali zdravstvenu zaštitu izbeglicama u Prihvatnom centru u Miratovcu.

20 UNOPS, DRC, IOM, Lokalne inicijative, Crveni krst, Svetski program za hranu (WFP) i druge.

su izbeglicama svakodnevno, obezbeđujući hranu,²¹ odeću i obuću,²² medicinsku i psihosocijalnu pomoć²³ i pravnu zaštitu.²⁴ Promenjene okolnosti na mađarskoj granici uticale su na promenu izbegličke putanje ka graničnim prelazima Šid/Tovarnik i Beždan/Batina (blizu Sombora), tj. ka Hrvatskoj. Jedan deo izbeglica ostao je blizu mađarske granice još nekoliko dana, nadajući se da će im biti omogućen ulaz u Mađarsku. Privremeni prihvatni centar u blizini stare ciglane u Subotici, sa kapacitetom smeštaja do 150 osoba, otvoren je 16. novembra 2015. godine, iako od početka novembra skoro da nije bilo izbeglica koje su koristile procedure za registraciju na graničnim prelazima sa Mađarskom.²⁵ Ovaj Prihvatni centar u nadležnosti je Komesarijata za izbeglice i migracije.

PRIHVATNI CENTAR U SOMBORU

Prihvatni centar u Somboru, koji je takođe u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije, počeo je sa radom sredinom septembra 2015. godine, u prostorijama jednog od skladišta vojnog kompleksa „Venac”. Medicinska pomoć za izbeglice koje borave u ovom Prihvatnom centru pružana je u Domu zdravlja u Somboru, pakete sa hranom distribuirao je Crveni krst Srbije, a higijenski paketi su se obezbeđivali preko Komesarijata za izbeglice. Međutim, i pored postojanja Prihvatnog centra, izbeglice koje su stizale u Sombor uglavnom su boravile na autobuskoj stanici dok ne nastave svoje putovanje ka Hrvatskoj, pa se humanitarna pomoć delila na samoj autobuskoj stanici gde se nalazila i dežurna ekipa hitne pomoći.²⁶

21 HCIT, Caritas, Menedek, CARE, Intersos, SOS Children Villages.

22 HCIT, Caritas, CARE, Intersos, Međunarodna pravoslavna dobrotvorna organizacija (IOCC), SOS Children Villages.

23 MSF, Caritas, Atina i druge.

24 HCIT, Intersos, Praxis, UNHCR.

25 „Otvoren prihvatni centar za migrante u Subotici”, *Blic Online*, 16. novembar 2015. godine, dostupno na: <http://www.blic.rs/vesti/vojvodina/otvoren-prihvatni-centar-za-migrante-u-subotici/71evzj3>.

26 *Izveštaj o poseti Prihvatnom centru Sombor*, Nacionalni mehanizam za prevenciju torture, Beograd, oktobar 2015, dostupno na: http://ombudsman.npm.rs/attachments/591_Prihcentar-Sombor7102015.pdf.

PRIHVATNI CENTRI U PRINCIPOVCU I ADAŠEVCIMA

Od zatvaranja mađarske granice, u mesto Berkasovo u blizini granice između Srbije i Hrvatske, svakodnevno su pristizale stotine izbeglica sa namerom da nastave put kroz Hrvatsku. Granični prelaz Berkasovo-Bapska nekoliko puta je zatvaran i ponovo otvaran,²⁷ sve do uspostavljanja organizovanog prevoza izbeglica iz Srbije u Hrvatsku vozom, preko graničnog prelaza Šid-Tovarnik. Taj organizovani prevoz vozom od železničke stanice u Šidu do, 107 kilometara udaljenog, Prihvatnog centra u Slavonskom Brodu u Hrvatskoj uspostavljen je 3. novembra 2015. godine, kao rezultat neformalnog dogovora²⁸ između Srbije i Hrvatske. Iz Preševa je organizovan direktan prevoz izbeglica do privremenih prihvatnih centara u mestima Adaševci i Principovac u opštini Šid, na samoj granici sa Hrvatskom. Prihvatni centri u Principovcu i Adaševcima, u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije, počeli su sa radom u septembru 2015. godine. UNHCR i Crveni krst Srbije pružali su pomoć i poboljšavali uslove u novouspostavljenim prihvatnim centrima, a izbeglice su mogle da dobiju i medicinsku pomoć lekara iz Doma zdravlja u Šidu. Na železničkoj stanici u Šidu, kao i u prihvatnim centrima u Adaševcima i Principovcu, izbeglicama su pomoć, pored UNHCR, pružale i mnogobrojne organizacije, obezbeđujući im privremeni smeštaj, hranu,²⁹ odeću, obuću, vreće za spavanje,³⁰ higijenu,³¹ medicinsku i psihosocijalnu pomoć³² i pravnu pomoć.³³

27 „Iz Slovenije u Austriju stiglo 4.500 izbeglica; Hrvatska ponovo zatvorila prelaz Berkasovo; Vučić: Nikad nećemo podizati zidove“, *Večernje novosti Online*, 20. oktobar 2015, dostupno na: <http://www.novosti.rs/vesti/planeta.300.html:572734-Iz-Slovenije-u-Austriju-stiglo-4500-izbeglica-Hrvatska-ponovo-zatvorila-prelaz-Berkasovo-Vucic-Nikada-necemo-podizati-zidove>.

28 Beogradski centar za ljudska prava ne poseduje podatke na kom nivou je dogovor između dve zemlje postignut.

29 HCIT, *World Vision*, HELP, CARE, Caritas, EHO, Čovekoljublje, Novosadski humanitarni centar i druge.

30 HCIT, *World Vision*, Caritas, CARE, EHO, *Catholic Relief Services*, EHO, Čovekoljublje, *Terre des Hommes Foundation*, Novosadski humanitarni centar (NSHC), *SOS Children Villages*, IOCC.

31 HCIT, EHO.

32 MSF, Atina, *World Vision*, *Humedica*, WAHA, Svetska zdravstvena organizacija (WHO), *International Medicinal Corps* (IMC), EHO.

33 HCIT, *Intersos*, *Praxis*, *Terre des Hommes*, itd.



STATISTIKA O BROJU EVIDENTIRANIH TRAŽILACA AZILA

OD 1. JANUARA DO 31. DECEMBRA 2015. GODINE, 577.995 OSOBA IZRAZILO JE NAMERU DA ZATRAŽI AZIL, ODNOSNO EVIDENTIRANO JE KAO TRAŽILAC AZILA U REPUBLICI SRBIJI.² U TOKU 2014. GODINE, BILO JE 16.490 EVIDENTIRANIH TRAŽILACA AZILA ŠTO UKAZUJE DA JE BROJ TRAŽILACA AZILA U TOKU 2015. GODINE POVEĆAN ZA NEŠTO VIŠE OD 35 PUTA. Od ukupnog broja osoba koje su u toku 2015. godine izrazile nameru da traže azil u Srbiji, bilo je 413.272 muškaraca, 153.479 žena, 172.968 maloletnika, od čega 10.642 maloletnika bez pratnje zakonskog zastupnika ili srodnika; najveći broj maloletnika bez pratnje bio je iz Sirije (5.605), zatim iz Avganistana (3.807) i iz Iraka (751).

Broj tražilaca azila postepeno je rastao svakog meseca, pa je u januaru azil zatražilo 2.425 osoba, u februaru 2.537, u martu 3.761, u aprilu 4.425, u maju 9.034, u junu 15.209, u julu 29.037, u avgustu 37.463, u septembru 51.048, u oktobru 180.307. Broj tražilaca azila počeo je postepeno da opada u novembru, kada je izraženo 149.923 namera za traženje azila, da bi u decembru bilo evidentirano 92.826 tražilaca azila.

BROJ IZRAŽENIH NAMERA PO MESECIMA U 2015. GODINI

Januar	2.425	Jul	29.037
Februar	2.537	Avgust	37.463
Mart	3.761	Septembar	51.048
April	4.425	Oktobar	180.307
Maj	9.034	Novembar	149.923
Jun	15.209	Decembar	92.826

1 Svi statistički podaci dobijeni su od Kancelarije UNHCR u Beogradu.

2 Ovlašćeni službenik Ministarstva unutrašnjih poslova evidentira strance koji izraze nameru da traže azil u Srbiji (članovi 22 i 23 Zakona o azilu).

MESTO IZRAŽAVANJA NAMERE ZA TRAŽENJE AZILA U 2015. GODINI

Prihvatni centar u Preševu	487.124
Područne policijske stanice	68.204
Granični prelazi	25.947
Prihvatilište za strance	474
Aerodrom „Nikola Tesla“	259

BROJ IZRAŽENIH NAMERA OD POČETKA PRIMENE ZAKONA O AZILU

2008.	77
2009.	275
2010.	522
2011.	3.132
2012.	2.723
2013.	5.066
2014.	16.490
2015.	577.995

STRUKTURA TRAŽILACA AZILA PO ZEMLJAMA POREKLA

Najveći broj osoba koje su u toku 2015. godine izrazile nameru da traže u Srbiji bio je iz Sirije, i to 301.533, zatim iz Avganistana 160.831, Iraka 76.003 i Irana 11.578. Pored toga, zemlje porekla tražilaca azila bile su i: Pakistan 9.090, Somalijska Republika 3.835, Maroko 2.515, Bangladeš 2.043, Palestina 1.590, Eritreja 1.151, DR Kongo 1.026, Liban 917, Nigerija 715, Alžir 598, Kamerun 504, Sudan 496, Mali 340, Senegal 268, Jemen 237, Gana 222, Obala Slonovače 170, Gambija 159, Šri Lanka 152, Libija 148, Nepal 134, Etiopija 126, Uganda 118, Sjedinjene Američke Države 114, Egipat 113, Indija 104, Tunis 90, Peru 87, Gvineja 83, Sijera Leone 76, Kongo 69, Turska 67, Mauritanija 47, Jordan 44, Ruska Federacija 39, Burkina Faso 38, Liberija 38, Mjanmar 33, Togo 30, Komoros 28, Zambija 23, Haiti 19, Ruanda 19, Dominikanska Republika 18, Burundi 17, Kuvajt 17, Ukrajina 17, Jermenija 13, Niger 13, Tanzanija 11, Vijetnam 10, Surinam 10, Benin 7, Kenija 7, Angola, Gabon, Italija, Makedonija, Južna Afrika i Ujedinjeni Arapski Emirati po 6 tražilaca azila, Grčka 5, Danska i Uzbekistan 4, Bosna i Hercegovina, Kina, Gruzija, Gvajana, Hrvatska i Turkmenistan po 3, Argentina, Azerbejdžan, Brazil, Bugarska, Čad, Kirgistan, Mongolija, Namibija, Zimbabve po 2, i po jedan tražilac azila iz Albanije, Antigve i Barbude, Austrije, Belgije,

Bahama, Kosta Rike, Kube, Češke Republike, Džibutija, Dominike, Estonije, Francuske, Indonezije, Irske, Izraela, Jamajke, Kazahstana, Monaka, Mozambika, Mauricijusa, Paragvaja, Filipina, Katara, Rumunije, El Salvadora, Singapura, Slovačke, Španije, Tadžikistana, Samoe i Zapadne Sahare.

DRŽAVLJANSTVO TRAŽILACA AZILA U 2015. GODINI

Sirija	301.533
Avganistan	160.831
Irak	76.003
Iran	11.578
Pakistan	9.090
Somalija	3.835
Maroko	2.515
Bangladeš	2.043
Palestina	1.590
Eritreja	1.151

STATISTIKA O SLUŽBENIM RADNJAMA U POSTUPKU AZILA

Kancelarija za azil je tokom 2015. godine registrovala 662 osoba, od kojih je 583 podnelo zahtev za azil, a 89 saslušano. **USVOJENO JE 30 ZAHTEVA ZA AZIL, 3 ZAHTEVA SU ODBIJENA, A 25 JE ODBAČENO. POSTUPCI SU OBUSTAVLJENI U 465 PREDMETA (ZA 550 OSOBA), JER SU TRAŽIOCI AZILA U MEĐUVREMENU NAPUSTILI SRBIJU.** Od 30 usvojenih zahteva u toku 2015. godine, u 16 slučajeva je doneta odluka kojima se dodeljuje utočište, a u 14 slučajeva odluka kojom se dodeljuje supsidijarna zaštita. Utočišta su dodeljena državljanima Ukrajine (u 6 slučajeva), Sirije (4), Iraka (3), Sudana (1), Južnog Sudana (1) i Libana (1). Supsidijarne zaštite dodeljene su državljanima Sudana (9), Libana (1), Libije (3) i Ukrajine (1).

OD POČETKA PRIMENE ZAKONA O AZILU, KANCELARIJA ZA AZIL JE DODELILA 22 UTOČIŠTA I 26 SUPSIDIJARNIH ZAŠTITA.

Broj registrovanih tražilaca azila	662
Broj podnetih zahteva za azil	583
Broj saslušanih tražilaca azila	89
Broj obustavljenih postupaka	465
Broj pozitivnih odluka	30
Broj odbačenih zahteva	25
Broj odbijenih zahteva	3

UKUPAN BROJ DODELJENIH STATUSA OD 2008. GODINE

Izbeglička zaštita	26
Supsidijarna zaštita	22

STATISTIKA O SMEŠTAJU TRAŽILACA AZILA

Od 577.995 osoba koje su u toku 2015. godine izrazile nameru da traže azil u Srbiji, oko 98% nije se pojavilo u centru za azil kako bi nastavili sa procedurom i zvanično podneli zahtev za azil. Od početka 2015. godine do kraja novembra, u centrima za azil bilo je smešteno 10.237 osoba. Samo 131 tražilac azila je za vreme trajanja azilnog postupka boravio na privatnoj adresi.

BROJ SMEŠTENIH OSOBA U CENTRIMA ZA AZIL 2008-2015.

2008-2013.	9.536
2014.	11.118
2015. do kraja novembra	10.237

PRISTUP TERITORIJI I POSTUPKU AZILA I POŠTOVANJE NON-REFOULEMENT PRINCIPA

PRAVNI OKVIR kojim se reguliše pristup teritoriji i postupku azila ostao je nepromenjen i tokom 2015. godine¹ – i dalje je neophodno da stranac izrazi nameru za traženje azila pred ovlašćenim policijskim službenikom kako bi dobio potvrdu² koja mu potom omogućava da se u roku od 72 časa smesti u nekom od centara za azil ili na privatnoj adresi,³ te da potom bude registrovan i podnese zahtev za azil.

Godina 2015. biće upamćena po drastičnom porastu tražioca azila tj. osoba koje su nadležni organi Srbije prepoznali kao osobe za koje se opravdano pretpostavlja da imaju potrebu za međunarodnom zaštitom.⁴ Zaključno sa 31. decembrom 2015. godine, za 577.995 ljudi izdata je potvrda o izraženoj nameri da se traži azil u Srbiji, od kojih je 25.947 izdato na graničnim prelazima. Iako su organi unutrašnjih poslova (područje policijske uprave i regionalni centri granične policije) težili da što većem broju ljudi izdaju potvrde o izraženoj nameri za traženje azila,⁵ **I DALJE POSTOJE SITUACIJE U KOJIMA STRANCIMA MOŽE BITI USKRAĆEN PRISTUP TERITORIJI I POSTUPKU AZILA, TJ. U KOJIMA NADLEŽNI ORGANI SRBIJE NE IDENTIFIKUJU NA ODGOVARAJUĆI NAČIN OSOBE NA OSNOVU ČIJEG POREKLA SE MOŽE IZVESTI ZAKLJUČAK DA SU U POTREBI ZA MEĐUNARODNOM ZAŠTITOM.**

1 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2014*, str. 22–23.

2 Član 22 ZOA.

3 Član 39, stav 4 ZOA.

4 Osoba za koju se opravdano pretpostavlja da je *prima facie* izbeglica je osoba koja dolazi iz zemlje porekla najvećeg broja izbeglica poput Sirije, Iraka, Avganistana, Eritreje, Sudana, Somalije, Libije, itd. Termin je usklađen sa dokumentom UNHCR koji se odnosi na ulogu ovog tela u odnosu na osobe za koje postoji opravdana sumnja da su u potrebi za međunarodnom zaštitom ali koje, iz različitih razloga, ne žele da podnesu zahtev za azil u zemlji u kojoj se trenutno nalaze. Vidi: „Policy on UNHCR’s role in relation to persons who are likely to be refugees who do not apply for asylum in the country in which they are present”, *UNHCR/HCP/2015/3*, UNHCR, 20. maj 2015. godine.

5 Izdavanje potvrde o izraženoj nameri za traženje azila sastavni je deo radnje koja se među nadležnim organima RS tokom većeg dela 2015. godine tretirala kao registracija i koja još uključuje fotografisanje i daktiloskopiranje. Tako dobijeni podaci unose se u centralizovanu elektronsku evidenciju MUP Afs, tj. bazu podataka učinioca krivičnih dela i prekršaja.

PRISTUP POSTUPKU AZILA U POLICIJSKIM UPRAVAMA I REGIONALNIM CENTRIMA GRANIČNE POLICIJE

U maju 2015. godine, uvedena je praksa na nivou zemalja koje se nalaze na zapadno-balkanskoj ruti da se svim osobama za koje se može pretpostaviti da su u potrebi za međunarodnom zaštitom, čak iako ne ispunjavaju uslove za zakoniti prelaz granice, omogućiti prelaz granica na putu ka zemljama Evropske unije.⁶ RCGP prema Makedoniji i Bugarskoj, kao i područne policijske uprave, tada su počele da izdaju potvrde o izraženoj nameri svim strancima bez obzira na to da li žele ili ne žele da zatraže međunarodnu zaštitu u Srbiji. Pored toga, kako je iz Makedonije dolazio najveći broj izbeglica, njihova registracija vršila se najviše u Prihvatnom centru u Preševu. Registracija izbeglica podrazumevala je fotografisanje, daktiloskopiranje i izdavanje potvrde o nameri da se traži azil.⁷ Međutim, do početka ovakve prakse, odnosno tokom prvih četiri meseca 2015. godine, **PRAVNICI BEOGRADSKOG CENTRA PRIMILI SU OD IZBEGLICA VELIKI BROJ PRITUŽBI O NEFORMALNOM VRAĆANJU (TZV. PUSHBACK) IZBEGLICA I DRUGIH KATEGORIJA MIGRANATA U MAKEDONIJU OD STRANE SRPSKE POLICIJE.**⁸ **ISTI NAVODI DOKUMENTOVANI SU I OD STRANE MEĐUNARODNIH NEVLADINIH ORGANIZACIJA POPUT AMNESTY INTERNATIONAL I HUMAN RIGHTS WATCH.**⁹ Neformalna vraćanja zvanično su priznata i od strane najviših državnih funkcionera, kada je u junu grupa od 400 *migranata* tokom noći vraćena bez ikakve procedure na teritoriju Makedonije.¹⁰

Iako u toku evidentiranja/registracije stranaca po ulasku u zemlju policijski službenici imaju na raspolaganju usluge prevodioca, izbeglice često ne dobijaju informaciju da u Srbiji mogu da zatraže azil, odnosno često nisu svesni ni činjenice da sama potvrda o izraženoj nameri, koja se izdaje na srpskom jeziku i ćirilicom pismu, predstavlja dokument kojim se manifestuje njihova želja da ostanu u Srbiji.¹¹

6 Beogradski centar nema podatke o tome na osnovu kakvog dogovora ili sporazuma je uvedene ova praksa.

7 „Izveštaj o poseti Prihvatnom centru u Preševu, Kampu u Miratovcu, policijskim stanicama u Preševu i Bujanovcu, Regionalnom centru granične policije prema Makedoniji i Centru za socijalni rad u Preševu“, Zaštitnik građana, NPM, 71 – 85/15, (7. oktobar 2015. godine), dostupno na: http://ombudsman.npm.rs/attachments/516_Izvestaj%20o%20poseti%20Presevu.pdf.

8 Vidi više u *Pravo na azilu Republici Srbiji – periodični izveštaj za januar – maj*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2015. godine, str. 12–14.

9 *Ibid.*

10 „Vulin: Sinoć vraćeno 400 migranata u Makedoniju“, *Blic*, (23. jun 2015. godine), dostupno na: <http://www.blic.rs/vesti/politika/vulin-sinoc-vraceno-400-migranata-u-makedoniju/3k5gvrn>.

11 Brojne izbeglice su Beogradskom centru za ljudska prava saopštile da ne razumeju značaj po-

Sa naročitim problemima suočavale su se osobe koje odluče da ostanu i podnesu zahtev za azil u Srbiji, a prethodno je prestala da važi njihova potvrda o izraženoj nameri da se traži azil zbog toga što se nisu u roku od 72 sata pojavili u nekom od centara za azil. Tada je postojala mogućnost da im nadležna PU ne izda ponovo potvrdu, te da se sa njima postupa kao sa iregularnim migrantima.¹² Tokom 2015. godine, ovakva praksa bila je česta u Upravi za strance PU Beograd, pa su pravnici Beogradskog centra, uz konsultacije sa Kancelarijom za azil, intervenisali kako bi se strancima omogućio pristup postupku azila odnosno kako bi im se izdavala potvrda o izraženoj nameri za traženje azila.¹³

Sličan problem oko pristupa postupku azila dešavao se u situacijama u kojima su stranci, koji su po Sporazumu o readmisiji sa Evropskom zajednicom¹⁴ vraćeni iz Mađarske, pokušali da ponovo zatraže azil u Srbiji. Međutim, PU Kikinda (PS Kanjiža)¹⁵ i PU Subotica i dalje su smatrale da ovi ljudi, zbog činjenice da su napustili Srbiju, nemaju pravo da traže azil, iako im ZOA nije ostavio mogućnost da ulaze u osnovanost izražene namere.¹⁶ Pravnici Beogradskog centra za ljudska prava intervenisali su, u junu 2015. godine, u jednom od slučajeva u kojima je Uprava za strance – PU Beograd odbila da izda potvrdu sirijskoj izbeglici koja je vraćena iz Mađarske. Štaviše, protiv ove osobe pokrenut je prekršajni postupak zbog nezakonitog boravka u Srbiji. Pošto je, na osnovu primene načela nekažnjavanja tražilaca azila za ilegalni ulazak i boravak u Srbiji,¹⁷ odbačen zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, tražilac azila smešten je u Prihvatište za strance¹⁸ kako bi bio

tvrdje o izraženoj nameri za traženje azila.

- 12 Ovakva praksa stvara rizik od prekršajnog kažnjavanja zbog nezakonitog prelaska državne granice predviđenog članom 65, stav 1 Zakona o zaštiti državne granice, i članom 84, stav 1, tačka 1 Zakona o strancima.
- 13 Primera radi, 27. oktobra 2015. godine, Beogradski centar asistirao je trojici Avganistanaca da iznova pristupe proceduri azila, dok je 20. avgusta 2015. godine ista asistencija pružena jednom sirijskom državljanu.
- 14 Sporazum između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, 103/07.
- 15 PS Kanjiža zadužena je za prihvatanje stranaca koji se na osnovu Sporazuma o readmisiji sa Evropskom zajednicom vraćaju iz Mađarske.
- 16 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji – periodični izveštaj za januar – maj 2015. godine*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2015, str. 5.
- 17 Član 8 ZOA, tj. član 31 Konvencije o statusu izbeglica.
- 18 Prihvatište za strance je objekat Ministarstva unutrašnjih poslova u koji se smeštaju stranci koje nije moguće odmah prinudno udaljiti i stranci kojima nije utvrđen identitet ili ne poseduje putnu ispravu, kao i u slučajevima koji su predviđeni drugim propisima (čl. 49 ZS).

prinudno udaljen¹⁹ u Crnu Goru.²⁰ Da bi sprečili prinudno udaljenje i nezakonito lišenje slobode, pravnici Beogradskog centra podneli su zahtev za određivanje privremene mere Evropskom sudu za ljudska prava. Zahtev je usvojen 10. juna 2015. godine.²¹ Određivanjem privremene mere sprečena je deportacija i omogućen je pristup postupku azila osobi koja se zbog činjenice da dolazi iz Sirije može smatrati *prima facie* izbeglicom.²²

Kako je, u novembru 2015. godine, na zapadno-balkanskoj ruti, kroz neformalni međudržavni sporazum, nesmetan prelazak državne granice strancima koji ne ispunjavaju uslove za zakonit ulazak u evropske zemlje dozvoljen samo izbeglicama koje dolaze iz Sirije, Iraka i Avganistana (dok je državljanima drugih država onemogućeno da tranzitiraju kroz Srbiju) oko stotinak osoba koje su poreklom bile iz Irana, Pakistana, Bangladeša, Alžira, Nigerije, Maroka i Alžira ostalo je na *ničijoj zemlji* – međugraničnom prostoru između Srbije i Makedonije.²³ Ovakva praksa nesumnjivo se može kvalifikovati kao neformalno vaćanje (*pushback*) i kršenje principa *non-refoulement*, a kako izbeglice obično pristižu u grupama, njihovo kolektivno vraćanje može se kvalifikovati i kao kolektivno proterivanje stranaca.²⁴ Ako se u obzir uzme i činjenica da je, u avgustu 2015. godine, UNHCR izdao dokument u kome preporučuje da se Makedonija ne smatra sigurnom trećom zemljom za izbeglice i tražioce azila,²⁵ ali da su i *Human Rights Watch* i *Amnesty International* objavili izveštaje u kojima opisuju povrede ljudskih prava izbeglica u ovoj zemlji,²⁶ uvođenje ovakve prakse direktno se kosi sa osnovnim principima izbegličkog prava i međunarodnog prava ljudskih prava.²⁷

Septembra 2015. godine, Vlada Republike Srbije donela je Odluku o izdavanju potvrde o ulasku na teritoriju Republike Srbije za migrante koji dolaze iz

19 Pod terminom prinudno udaljenje podrazumevamo svaku radnju kojom se stranac protivno svojoj volji vraća u zemlju porekla ili treću zemlju.

20 Član 49 ZS.

21 *Othman protiv Srbije*, predstavka br. 27468/15.

22 Sirijska izbeglica M. O. i danas se nalazi u postupku azila gde čeka prvostepenu odluku Kancelarije za azil.

23 „Korak ka potpunom zatvaranju granica”, *Danas*, 19. novembar 2015. godine, dostupno na: http://www.danas.rs/danasrs/politika/korak_ka_potpunom_zatvaranju_granica_.56.html?news_id=311505.

24 Član 4, Protokola br. 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima; *Hirsi Jamaa i drugi protiv Italije*, para. 113–114, 117–121 i 185–186.

25 *The former Yugoslav Republic of Macedonia As a Country of Asylum*, UNHCR, avgust 2015.

26 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji – periodični izveštaj za januar – maj 2015. godine*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2015, str. 14.

27 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji – periodični izveštaj za jun – avgust 2015. godina*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2015, str. 10–12.

zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti. Ovim aktom uspostavljen je dokument tzv. *tranzitna potvrda*²⁸ koji je za cilj imao da omogući razlikovanje izbeglica koje žele da ostanu u Srbiji i izbeglica koje samo prelaze preko njene teritorije. Iako se ove potvrde do kraja 2015. godine nisu izdavale u velikom broju, uočeno je nekoliko problema u praksi.

Jedan od problema svakako se odnosi na činjenicu da se između izbeglica i policijskih službenika koji vrše registraciju na graničnim prelazima komunikacija odvija putem obrasca prevedenog na arapski i engleski jezik, u koji izbeglice unose lične podatke koje kasnije MUP koristi za izdavanje odgovarajućeg dokumenta – potvrde o izraženoj nameri za traženje azila ili tranzitne potvrde.²⁹ Prilikom registracije na graničnim prelazima postojao je rizik da dođe do nespozuma i da se strancu koji želi azil u Srbiji izda tranzitna potvrda i obrnuto.

PRISTUP POSTUPKU AZILA NA AERODROMU „NIKOLA TESLA” – STANICA GRANIČNE POLICIJE BEOGRAD

TOKOM 2015. GODINE, NA AERODROMU „NIKOLA TESLA” U BEOGRADU, 259 LJUDI IZRAZILO JE NAMERU DA TRAŽI AZIL. OVAJ PODATAK UKAZUJE DA SE PRAKSA SGP BEOGRAD ZNAČAJNO PROMENILA I DA SU POLICIJSKI SLUŽBENICI POČELI EFIKASNije DA PREPOZNAJU OSOBE ZA KOJE SE OSNOVANO MOŽE PRETPOSTAVITI DA IMAJU POTREBU ZA MEĐUNARODNOM ZAŠTITOM.³⁰ Od novembra 2013. godine, kada je Beogradski centar za ljudska prava prvi put pružio pravnu pomoć izbeglici u tranzitnoj zoni aerodroma,³¹ pa do kraja 2015. godine, 69 osoba obratilo se za pomoć pravnicima Beogradskog centra. Intervencije pravnika podrazumevale su posete izbeglicama u tranzitnoj zoni,³² telefonsku komunikaciju sa dežurnom službom SGP Beograd i eventualno

28 Potvrda o ulasku na teritoriju Republike Srbije za strane državljane koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti.

29 Izveštaj o poseti Prihvatnom centru u Preševu, Kampu Mirativcu, policijskim stanicama u Preševu i Bujanovcu, Regionalnom centru granične policije prema Makedoniji, Zaštitnik građana, NPM, 71 – 85/15 (21. septembar 2015. godine) str. 4 i 5, dostupno na: http://ombudsman.npm.rs/attachments/516_Izvestaj%20o%20poseti%20Presevu.pdf.

30 Tokom 2014. godine, izdato je svega 12 potvrda o izraženoj nameri za traženje azila, u 2013. godini 2 potvrde, dok je u periodu od 2008. godine do 2012. godine SGP Beograd izdala samo jednu potvrdu.

31 Podnet je zahtev za privremenu meru koji je Evropski sud za ljudska prava odobrio kako bi sprečio vraćanje izbeglice iz Irana u Grčku, *P. S. protiv Srbije*, predstavka br. 90877/13.

32 Vidi više u *Pravo na azilu u Republici Srbiji – periodični izveštaj za januar – maj 2015. godine*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2015, str. 6.

podnošenje zahteva za privremenu meru Evropskom sudu za ljudska prava kako bi se sprečilo kršenje principa *non-refoulement*.³³ Saradnja i komunikacija Beogradskog centra sa SGP Beograd tokom 2015. godine bila je na vrlo dobrom nivou.

IPAK, I TOKOM 2015. GODINE, ZABELEŽENI SU SLUČAJEVI U KOJIMA SU OSOBE ZA KOJE SE OSNOVANO MOŽE PRETPOSTAVITI DA SU U POTREBI ZA MEĐUNARODNOM ZAŠTITOM VRAĆENE U ZEMLJE KOJE SE NE MOGU SMATRATI SIGURNIM ZA IZBEGLICE. U prvih šest meseci 2015. godine vraćeno je 69 osoba i to: u Tursku dvadesetosam Iraca, sedam Sirijaca i jedan Avganistanac; u Grčku dva Sirijca i jedan Avganistanac; na Kipar šesnaest Palestinaca; u UAE jedan Avganistanac i jedan Irčanin; u Katar jedan Sirijac; u Liban sedam Sirijaca i jedan Libijac i u Crnu Goru jedan Libijac.³⁴

MAJA 2015. GODINE, KOMITET PROTIV MUČENJA UN (CAT) OBJAVIO JE ZAVRŠNE NAPOMENE NA DRUGI PERIODIČNI IZVEŠTAJ SRBIJE,³⁵ U KOJIMA JE OPISAO NIZ NEDOSTATAKA U RADU SGP BEOGRAD. Najvažnije su svakako one koje se odnose na činjenicu da policijski službenici SGP Beograd ne tretiraju strance, koji po njihovoj oceni ne ispunjavaju uslove za ulazak u RS i treba da budu vraćeni u treću zemlju ili zemlju porekla, kao osobe koje su lišene slobode.³⁶ Time im se automatski uskraćuju i ostala prava koja pripadaju osobama lišenim slobode.³⁷ Pored toga, CAT je kritikovao i praksu da se stranci vraćaju u zemlju porekla ili treće zemlje bez da je o njihovom prinudnom udaljenju sproveden postupak u kome im je obezbeđen prevodilac i pravni zastupnik i koji je praćen odgovarajućom odlukom o udaljenju na koju je moguće uložiti žalbu koja ima suspenzivno dejstvo.³⁸

I Komitet Saveta Evrope za sprečavanje mučenja (CPT) je u 2015. godini posetio Srbiju i obišao Aerodrom „Nikola Tesla” i SGP Beograd. Ukoliko se u obzir uzmu standardi ovog tela,³⁹ moguće je pretpostaviti da će slične ili istovetne preporuke koje je uputio CAT uputiti i CPT.⁴⁰

33 Ahmed Ismail (Shiine Culay) protiv Srbije, predstavka br. 53622/14.

34 Podatak dobijen putem odgovora MUP na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja 10-50/2015 od 4. juna 2015. godine.

35 „Concluding observations on the second periodic report of Serbia”, CAT/C/SRB/CO/2, 3. jun 2015. godine, dostupno na: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/112/60/PDF/G1511260.pdf?OpenElement>.

36 Amuur protiv Francuske, para. 49.

37 „Concluding observations on the second periodic report of Serbia”, CAT/C/SRB/CO/2, 3. jun 2015. godine, para. 14 dostupno na: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/112/60/PDF/G1511260.pdf?OpenElement>.

38 *Ibid.*

39 Izvod iz 7. opšteg izveštaja, CPT/Inf (97) 10, para. 25.

40 Pravnici Beogradskog centra za ljudska prava sastali su se sa delegacijom CPT 27. maja 2015.

Kako Srbija nema odgovarajuću proceduru prinudnog udaljenja koja sadrži procesne garancije od *refoulement*-a, neophodno je da se SGP Beograd uzdrži od vraćanja stranaca koji po njihovoj oceni ne ispunjavaju uslove za ulazak u Srbiju ukoliko se može pretpostaviti da su *prima facie* izbeglice.

Pored toga, pošto je boravak u tranzitnoj zoni osoba koje se nalaze u postupku prinudnog udaljenja jednak lišenju slobode, strancima koji dolaze iz zemalja koje generišu veliki broj izbeglica SGP Beograd treba da omogući usluge pravnog zastupnika koji poseduje stručnost u oblasti izbegličkog i migracionog prava, ali i da garantuje druga prava koja su od značaja za zaštitu ove posebno ranjive kategorije ljudi (prevodioce za jezik koji stranci razumeju, podršku UNHCR i drugih relevantnih međunarodnih organizacija i sl). Kako bi na odgovarajući način procenili potrebe stranaca, policijski službenici SGP Beograd trebalo bi da uzmu u obzir brojna dokumenta UNHCR o stanju u zemljama porekla izbeglica kao što su Sirija,⁴¹ Irak,⁴² Avganistan,⁴³ Libija,⁴⁴ Eritreja⁴⁵ i sl.

PRISTUP POSTUPKU AZILA U PRIHVATIŠTU ZA STRANCE

Strancu koga nije moguće odmah prinudno udaljiti i strancu kome nije utvrđen identitet ili ne poseduje putnu ispravu, kao i u drugim slučajevima utvrđenim zakonom, područna Policijska uprava, uz saglasnost Odeljenja za strance Ministarstva unutrašnjih poslova, može rešenjem odrediti boravak u Prihvatištu za strance (u daljem tekstu: Prihvatište) pod pojačanim policijskim nadzorom. Od kada je, u maju 2015. godine, počela da se primenjuje politika otvorenih granica⁴⁶

godine i izneli svoja saznanja o tretmanu izbeglica u Srbiji koja potpadaju pod mandate ovog tela. Vidi: <http://www.cpt.coe.int/documents/srb/2015-06-09-eng.htm>.

41 *International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update III*, UNHCR, 27. oktobar 2014. godine, dostupno na: <http://www.refworld.org/publisher,UNHCR,COUNTRYPOS,SYR,544e446d4,0.html>.

42 *UNHCR Position on Returns to Iraq*, UNHCR, 27. oktobar 2014. godine, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/544e4b3c4.html>.

43 *UNHCR eligibility guidelines for assessing the international protection needs of asylum-seekers from Afghanistan*, UNHCR, 6. avgust 2013. godine, dostupno na: <http://www.refworld.org/publisher,UNHCR,COUNTRYPOS,AFG,51ffdca34,0.html>.

44 *UNHCR Position on Returns to Libya*, UNHCR, 12. novembar 2014. godine, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/54646a494.html>.

45 *Country Information and Guidance – Eritrea: National (incl. Military) Service*, UNHCR, 11. mart 2015. godine, dostupno na: <http://www.refworld.org/publisher,UNHCR,COUNTRYPOS,SYR,544e446d4,0.html>.

46 Politika otvorenih granica odnosi se na praksu država koje leže na ruti zapadnog Balkana i koje

na nivou svih zemalja koje leže na ruti zapadnog Balkana, i Srbija i druge zemlje na ovoj ruti prestale su da teže da strance za koje smatraju da su neregularno ušli ili borave na njenoj teritoriji vraćaju u susedne zemlje na osnovu sporazuma o readmisiji. Prema tome, određivanje boravka u Prihvatištu za strance za potrebe prinudnog udaljenja,⁴⁷ od maja do novembra 2015, bilo je izuzetak. U navedenom periodu strancima se boravak u Prihvatištu najčešće određivao kako bi se obezbedilo njihovo svedočenje u krivičnom postupku protiv osoba za koje postoji osnovana sumnja da su počinili krivično delo nedozvoljen prelazak državne granice i krijumčarenje ljudi⁴⁸ i krivično delo trgovina ljudima.⁴⁹ Iako Zakon o strancima ne predviđa svedočenje u krivičnom postupku kao osnov za određivanje boravka stranaca u Prihvatištu, niti to predviđa Zakonik o krivičnom postupku,⁵⁰ ovakva praksa može se kvalifikovati kao nezakonito i arbitrarno lišenje slobode.⁵¹

Ipak, U RADU PRIHVATIŠTA ZA STRANCE ZABELEŽEN JE ZNAČAJAN NAPREDAK KADA JE REČ O PREPOZNAVANJU OSOBA ZA KOJE SE MOŽE PRETPOSTAVITI DA IMAJU POTREBU ZA MEĐUNARODNOM ZAŠTITOM. U TOKU 2015. GODINE, PRIHVATIŠTE ZA STRANCE IZDALO JE 474 POTVRDE O IZRAŽENOJ NAMERI DA SE TRAŽI AZIL, ŠTO JE U ODNOSU NA 2014. GODINU, KADA SU IZDATE SVEGA 24 POTVRDE, VELIKI POMAK.

Kada se govori o proceduri prinudnog udaljenja iz Prihvatišta za strance, ono se prevashodno svodi na primenu sporazuma o readmisiji koje je Srbija ratifikovala sa Evropskom zajednicom, Makedonijom i Crnom Gorom.⁵² Svaki od tri navedena sporazuma vraćanje državljana trećih država i osoba bez državljanstva koje su nezakonito ušle ili borave na teritoriji države potpisnice reguliše na gotovo istovetan način. Naime, država molilja šalje zamoljenoj državi zahtev za prihvatanje stranca⁵³ za koga je ocenila da je nezakonito ušao ili boravi na njenoj teritoriji, posle čega zamoljena država u odgovarajućem roku donosi odluku kojom prihvata ili odbija zahtev.⁵⁴ Uslov za slanje zahteva podrazumeva činjenicu da je stranac direktno

su, od maja do decembra 2015. godine, omogućavali nesmetan ulazak i prolazak ka Evropskoj uniji izbeglicama i drugim kategorijama migranata koji ne ispunjavaju uslove za legalan prelazak državnih granica.

47 Član 49 ZS.

48 Član 350 KZ.

49 Član 388 KZ.

50 *Sl. glasnik RS*, 72/11, 101/11, 121/12, 32/213, 45/13 i 55/14.

51 *Creangă protiv Rumunije*, para. 84.

52 Zemlje iz kojih dolazi najveći broj izbeglica u Srbiju.

53 Zahtev za readmisiju.

54 Član 3 Sporazuma o readmisiji sa Crnom Gorom tj. član 6 i član 7 Sporazuma o readmisiji sa Evropskom zajednicom.

ušao na teritoriju države molilje sa teritorije zamoljene države, i da država molilja za to ima adekvatne dokaze.⁵⁵ Navedeni sporazumi, međutim, ne sadrže odredbe koje se odnose na postupak donošenja odluke o udaljenju stranca. Oni samo regulišu saradnju dve države u pogledu prihvata domaćih državljana i stranaca.

AKO SE U OBZIR UZMU SVI RELEVANTNI STANDARDI SAVETA EVROPE I UN,⁵⁶ ALI I USTAV SRBIJE,⁵⁷ JASNO JE DA SE U ODNOSU NA STRANCE KOJIMA JE BORAVAK U PRIHVATILIŠTU ODREĐEN ZA POTREBE PRINUDNOG UDALJENJA NE SPROVODI POSTUPAK U KOME SE ISPITUJE POSTOJANJE OPASNOSTI OD REFOULEMENT. Štaviše, ne sprovodi se nikakva procedura u kojoj se individualno razmatraju okolnosti za svakog pojedinca, već se stranci jednostavno (najčešće u grupama) vraćaju u neku od susednih zemalja bez da im je omogućeno da se izjasne protiv navedenog udaljenja.⁵⁸ Dakle, stranci kojima je određen boravak u Prihvatilištu izloženi su opasnosti od kolektivnog proterivanja,⁵⁹ a podatak da je 119 osoba (na osnovu čijeg porekla se moglo zaključiti da su u potrebi za međunarodom zaštitom) u prva 4 meseca 2015. godine vraćeno u Bugarsku ukazuje da se kolektivno proterivanje već događalo.⁶⁰ Ovaj podatak dodatno zabrinjava ako se u obzir uzmu i brojne tvrdnje izbeglica koje su u Srbiju ušle iz pravca Bugarske, a koje se odnose na najrazličitije navodne akte zlostavljanja počinjene od strane bugarskih organa unutrašnjih poslova.⁶¹

55 Član 9 Sporazuma o readmisiji sa Evropskom zajednicom, tj. član 3, stav 2 Sporazuma o readmisiji sa Crnom Gorom.

56 Član 3 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja.

57 Ustav Republike Srbije u članu 39, stav 3 predviđa 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 zajemčenih ovim ustavom.*

58 *Hirsi Jamaa i drugi protiv Italije*, para. 113-114, 117-121 i 185-186.

59 Suprotno članu 4 Protokola br. 4 uz Evropsku konvenciju.

60 Podatak dobijen putem odgovora MUP na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja 10-43/2015 od 29. aprila 2015. godine.

61 *Refugees crossing into Europe tell of abuse at hands of Bulgarian police*, Oxfam, 13. novembar 2015. godine, dostupno na: <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2015-11-13/refugees-crossing-europe-tell-abuse-hands-bulgarian-police> i „Migrant crisis: Bulgaria accused of brutality by Oxfam”, BBC, 13. novembar 2015. godine, dostupno na: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34805487>.

PRISTUP POSTUPKU AZILA U PREKRŠAJNIM POSTUPCIMA

MUP i prekršajni sudovi nastavili su i tokom 2015. godine sa praksom koja je suprotna principu nekažnjavanja izbeglica odnosno tražilaca azila za nezakonit ulazak i boravak na teritoriji države potpisnice Konvencije o statusu izbeglice iz 1951.⁶² Ovakva praksa ogledala se u hiljadama zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka koje je MUP podnosio protiv stranaca među kojima je u značajnom broju bilo i onih za koje se može pretpostaviti da imaju potrebu za međunarodnom zaštitom, ali i u donošenju velikog broja osuđujućih presuda od strane prekršajnih sudova.⁶³

Od januara do početka oktobra 2015. godine, prema rečima načelnika Uprave granične policije, MUP je podneo oko 13.000 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka protiv stranih državljana zbog učinjenog prekršaja nezakonit prelazak državne granice i nezakonit boravak na teritoriji Srbije.⁶⁴ Međutim, na osnovu podataka u Izveštaju NPM o poseti nadležnim institucijama na granici sa Mađarskom,⁶⁵ broj podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka znatno je veći i iznosi 14.749. Pored toga, ovaj broj odnosi se samo na RCGP prema Mađarskoj, PU Subotica i PU Kikinda i za period do 17. septembra 2015. godine. Dakle, ako se u obzir uzmu i druge PU i RCGP broj podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka je mnogo veći od 13.000. Prema podacima do kojih je došao Beogradski centar,⁶⁶ u prvih 6 meseci 2015. godine, 8.881 stranac je proglašen krivim zbog nelegalnog prelaska granice, a 1.369 zbog nezakonitog boravka u Srbiji.⁶⁷ Od toga, u 830 slučajeva izrečena je zaštitna mera udaljenja stranca sa teritorije Republike Srbije.⁶⁸ Najviše postupaka inicirano je pred sudovima u Subotici (4.182) i Senti (3.461) i uglavnom su se ti postupci odnosili na strance koji su po Sporazumu o readmisji sa Evropskom zajednicom vraćeni iz Mađarske. Praksu PU Subotice i PS Kanjiže kritikovao je i Zaštitnik građana,

62 Član 31 Konvencije o statusu izbeglica i član 8 Zakona o azilu.

63 Radilo se o državljanima Sirije, Iraka, Avganistana, Somalije, Sudana i sl.

64 „Srpske granice ostaće otvorene za migrante“, *Blic*, 4. oktobar 2015. godine, dostupno na: <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/srpske-granice-ostace-otvorene-za-migrante/wvmppd0>.

65 „Izveštaj NPM o poseti Regionalnom centru granične policije prema Mađarskoj, Policijskoj upravi Subotica, Policijskoj stanici Kanjiža i centrima za socijalni rad u Kanjiži i Subotici“, Zaštitnik građana, NPM, 71–88/15, 7 oktobar 2015. godine, dostupno na: http://ombudsman.npm.rs/attachments/594_PosetaRCGPMadajrskojPSKanjižaPUSuCSRfinal.pdf.

66 Svi statistički podaci prikupljeni su putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja koji su poslani svim prekršajnim sudovima u Srbiji.

67 Nezakonit boravak na teritoriji RS.

68 Član 65 Zakona o prekršajima.

uputivši MUP mišljenje da je neophodno obustaviti praksu podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka zbog nezakonitog prelaska državne granice i nezakonitog boravka *prema licima koja su izbegla iz ratom zahvaćenih područja*.⁶⁹

ANALIZOM ODLUKA PREKRŠAJNIH SUDOVA U PRVIH ŠEST MESECI 2015. GODINE, MOŽE SE IZVESTI ZAKLJUČAK DA KVALITET SPROVEDENIH PREKRŠAJNIH POSTUPAKA NIJE NA ZADOVOLJAVAJUĆEM NIVOU I UPITNO JE DA LI SE U SVAKOM POSTUPKU U POTPUNOSTI POŠTUJE PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE STRANACA MEĐU KOJIMA VELIKU VEĆINU ČINE *PRIMA FACIE* IZBEGLICE.⁷⁰ Pored toga, praksa prekršajnih sudova nije ujednačena. Čest je slučaj da se strancima ne omogućava da se izjasne o optužbama koje im se stavljaju na teret (ili se to bar ne vidi iz obrazloženja prvostepenih odluka) i da im nije obezbeđen prevodilac u prekršajnom postupku.⁷¹ Presude koje se donose protiv stranaca postaju izvršne i pre isteka roka za ulaganje žalbe,⁷² često sadrže veoma sumarno obrazloženje, a sankcije koje se izriču su: sudska opomena, novčana kazna ili kazna zatvora. Upravo je ovakvu praksu kritikovao i CAT u svojim Završnim napomenama.⁷³

Pored toga, zbog načina na koji se većina prekršajnih postupaka vodi protiv *prima facie* izbeglica, izrečena zaštitna mera udaljenja stranca sa teritorije Srbije u prekršajnom postupku očigledno predstavlja opasnost od kršenja načela *non-refoulement*.

MEĐUTIM, POJEDINI PREKRŠAJNI SUDOVI U SRBIJI UNAPREDILI SU SVOJU PRAKSU U 2015. GODINI I U NEKOLIKO STOTINA SLUČAJEVA UTVRDILI POTREBU STRANCA ZA MEĐUNARODNOM ZAŠTITOM I PRAVILNO PRIMENILI NAČELO NEKAŽNJAVANJA. U prvih šest meseci 2015. godine, prekršajni sudovi prepoznali su nameru za traženje azila za 489 osoba. Od toga, najveći broj prepoznatih namera bio je u prekršajnom sudu u Subotici (396), pa potom u Preševu (42), Pirotu (25), Negotinu (11), Senti (10), Zaječaru (4) i Prokuplju (1).

69 „Izveštaj NPM o poseti Regionalnom centru granične policije prema Mađarskoj, Policijskoj upravi Subotica, Policijskoj stanici Kanjiža i centrima za socijalni rad u Kanjiži i Subotici“, Zaštitnik građana, NPM, 71–88/15, 7 oktobar 2015. godine, str. 8, dostupno na: http://ombudsman.npm.rs/attachments/594_PosetaRCGPMadajskojPSKanjižaPUSuCSRfinal.pdf.

70 *Ibid.* Prema Izveštaju NPM, do 17. septembra 2015. godine, 5.154 osobe (od kojih većinu čine *prima facie* izbeglice) su na osnovu Sporazumu o readmisiji sa EZ vraćene u Srbiju. Od toga, najviše je bilo Sirijaca (3.809), Iračana (444), Palestinaca (130), Somalijaca (172) i Pakistanaca (62).

71 Sirijac kome je Beogradski centar pružio pravnu pomoć da ponovo pristupi proceduri azila (*Othman protiv Srbije*, predstava br. 27468/15) tvrdi da grupa ljudi sa kojom je vraćen iz Mađarske nije ni izvedena pred prekršajnog sudiju, već da su njihovi lični podaci samo popisani od strane MUP i da su im posle toga uručene istovetne presude koje su se razlikovale samo po imenima, dok su izreka i obrazloženje bili potpuno identični.

72 Član 308, stav 1, tačka 1 Zakona o prekršajima.

73 „Concluding observations on the second periodic report of Serbia“, CAT/C/SRB/CO/2, 3. jun 2015. godine, para 14, dostupno na: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/112/60/PDF/G1511260.pdf?OpenElement>.



POSTUPAK AZILA¹

POSTUPAK AZILA U SRBIJI uređen je Zakonom o azilu, koji se primenjuje kao *lex specialis* u odnosu na Zakon o opštem upravnom postupku.

Osobu koja je izrazila nameru da traži azil u postupku azila registruju službenici Kancelarije za azil i ona podnosi zahtev za azil, čime formalnopravno počinje postupak azila. U 2015. godini, registrovano je 662 stranca u postupku azila, a registrovanim tražiocima azila Kancelarija za azil je 2015. godine izdala 196 ličnih karata. Iako je tokom 2015. godine 577.995 stranaca evidentirano kao tražioci azila ovaj broj ne predstavlja stvarni broj osoba koje su bile zainteresovane da traže azil u Srbiji. Drugim rečima, broj istinskih tražilaca azila u Srbiji bio je znatno manji, jer je u istom periodu podneto svega 584 zahteva za azil.

Odluka Kancelarije za azil, u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku, trebalo bi da bude donesena u roku od 60 dana od podnošenja zahteva za azil, a u tom roku Kancelarija za azil dužna je i da sprovede službenu radnju saslušanja podnosioca zahteva.

PRVOSTEPENI POSTUPAK

Kancelarija za azil donosi odluku o zahtevu za azil kojom: a) usvaja zahtev za azil i priznaje strancu pravo na utočište ili supsidijarnu zaštitu; b) odbija zahtev za azil ukoliko utvrdi da je zahtev neosnovan ili da postoje razlozi za uskraćivanje prava na azil² ili c) kojom odbacuje zahtev za azil bez odlučivanja u meritumu, ukoliko su se za to stekli uslovi.³

Ukoliko Kancelarija za azil ne odluči o zahtevu u roku od dva meseca od pokretanja postupka, tražilac azila može da izjavi žalbu Komisiji za azil zbog ćutanja uprave.⁴

Kancelarija za azil je u toku 2015. godine odobrila zahteve za azil 30 stranaca, od čega je u 16 slučajeva usvojila zahtev i dodelila utočište, a u 14 dodelila

1 Više o normativnom uređenju postupka azila u Srbiji vidi u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2014*.

2 Članovi 28 i 29 ZOA.

3 Član 33 ZOA.

4 Članovi 236 i 208 ZOUP.

supsidijarnu zaštitu. Kancelarija za azil donela je 465 zaključaka o obustavljanju postupka azila jer su tražioci azila napustili Srbiju pre konačnosti odluke u postupku azila, 25 odluka kojima se odbacuje zahtev za azil i 3 odluke kojima se odbija zahtev za azil. Najveći broj tražilaca azila, međutim, napusti Srbiju pre donošenja prvostepene odluke.

Kada je reč o praksi u vezi sa odlučivanjem o zahtevima za azil, najveći problem je prethodnih godina bio taj što se Kancelarija za azil nije upuštala u meritorno odlučivanje o zahtevu za azil.⁵ Naime, Zakon o azilu propisuje da će Kancelarija za azil odbaciti zahtev za azil kada je tražilac azila došao iz sigurne treće države. Vlada Srbije je još 2009. godine donela Odluku o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih zemalja.⁶ Od trenutka donošenja pomenute odluke, pa do kraja 2015. godine, nije došlo do revidiranja liste sigurnih trećih država niti je ta lista usaglašena sa izveštajima relevantnih međunarodnih i nevladinih organizacija, a u prvom redu UNHCR.

U TOKU 2015. GODINE, BILO JE PRIMERA DOBRE PRAKSE KADA JE REČ O PRIMENI KONCEPTA SIGURNE TREĆE ZEMLJE; REČ JE O SLUČAJEVIMA U KOJIMA JE KANCELARIJA ZA AZIL MERITORNO ODLUČILA U PREDMETU UPRKOS TOME ŠTO JE TRAZILAC AZILA NA PUTU DO SRBIJE PROŠAO KROZ ZEMLJU KOJA SE SMATRA SIGURNOM PREMA VLADINOJ ODLUCI.

Tako Kancelarija za azil u svojim odlukama navodi i detaljno obrazlaže zbog čega se Turska ne može smatrati sigurnom trećom zemljom, imajući u vidu da koristi svoje pravo geografskog ograničenja Konvencije o statusu izbeglica te kao izbeglice tretira isključivo evropske državljane, dok državljane neevropskih država upućuje u treće države. U prilog tezi da Turska nije sigurna treća država Kancelarija za azil, između ostalog, navodi da u toj zemlji postoje i teškoće sa kojima se tražioci azila suočavaju vezane za smeštaj, ishranu, zaštitu zdravlja i zapošljavanje, dugo čekanje na podnošenje zahteva za azil i nedostatak socijalnog statusa, kao i predugačak žalbeni postupak.⁷ Kancelarija za azil takođe navodi brojne nedostatke integracije izbeglica u Tuskoj. Tražioci azila isključeni su iz mnogih aspekata života, a pre svega iz mogućnosti zapošljavanja, obrazovanja, pristupa uslugama i društvenog života. Iz ovih razloga, Kancelarija za azil nije smatrala Tursku sigurnom trećom državom, te nije bilo osnova za odbacivanje zahteva za azil u pomenutom slučaju.

5 Više o primeni koncepta sigurne treće države videti u: *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2012*, str. 28-31.

6 *Sl. glasnik RS*, 67/09.

7 Rešenja Kancelarije za azil broj 03/10-4-26-5266/14 od 26. marta 2015. godine i 26-1342/14 od 24. avgusta 2015. godine.

U avgustu 2015. godine, objavljen je izveštaj UNHCR o ostvarivanju prava na azil u Makedoniji u kome se preporučuje državama potpisnicama Konvencije o statusu izbeglica da Makedoniju ne smatraju sigurnom trećom zemljom i da tražiocze azila ne vraćaju u tu zemlju.⁸ Štaviše, i pre objavljivanja navedenog izveštaja, Kancelarija za azil je u jednom predmetu – u kome su tražioca azila zastupali pravnici Beogradskog centra za ljudska prava – dodelila tražiocu azila iz Sirije supsidijarnu zaštitu iako je došao iz Makedonije.⁹ Ipak, Kancelarija za azil u svojoj napred navedenoj odluci nije obrazložila zbog čega Makedoniju ne smatra sigurnom trećom zemljom.

Praksa Kancelarije za azil, međutim, još uvek nije na zadovoljavajućem nivou kada je u pitanju meritorno odlučivanje o zahtevu za azil, niti je ujednačena u pogledu primene koncepta sigurne treće zemlje. Obrazloženja odbijajućih prvostepenih odluka su nepotpuna i ne sadrže dovoljne dokaze o stanju u zemlji porekla tražilaca azila uz navođenje odgovarajućih izveštaja.

DRUGOSTEPENI POSTUPAK

Protiv odluke Kancelarije za azil, tražilac azila može podneti žalbu Komisiji za azil. Žalba se može podneti Komisiji za azil i u slučaju kada prvostepeni organ o zahtevu za azil ne odluči u roku od dva meseca od dana pokretanja postupka azila. Žalba zbog ćutanja uprave, međutim, ne može se smatrati efikasnim pravnim lekom budući da je, u predmetima u kojima su tražiocze azila zastupali pravnici Beogradskog centra za ljudska prava, Komisija za azil i tokom 2015. godine u postupku po žalbi samo nalagala Kancelariji za azil da donese rešenje u roku od 30 dana, te je tako postupak dodatno prolongiran.

U TOKU 2015. GODINE, KOMISIJI ZA AZIL ULOŽENO JE 30 ŽALBI PROTIV PRVOSTEPENE ODLUKE I TRI ŽALBE POVODOM ĆUTANJA UPRAVE. U ISTOM PERIODU, KOMISIJA ZA AZIL JE DONELA 35 ODLUKA POVODOM IZJAVLJENIH ŽALBI¹⁰ I TO: 25 ODLUKA KOJIMA SE USVAJA ŽALBA; 8 ODLUKA KOJIMA SE ODBIJA ŽALBA; JEDAN ZAKLJUČAK O ODBACIVANJU ŽALBE I JEDAN ZAKLJUČAK O USVAJANJU ŽALBE ZBOG ĆUTANJA UPRAVE. U JEDNOM PREDMETU KOMISIJA ZA AZIL ODLUČIVALA JE U MERITUMU, ODNOSNO O OSNOVANOSTI ZAHTEVA ZA AZIL.¹¹ Imajući u vidu gore navedene statističke podatke može se izvesti zaključak

8 *The Former Yugoslav Republic of Macedonia as a Country of Asylum*, UNHCR, avgust 2015. godine, dostupno na: www.refworld.org.

9 Rešenje Odseka za azil 03/9-4-26-2780/13 od 15. decembra 2014. godine.

10 Te odluke su donete i povodom žalbi izjavljenih u 2014. i 2015. godini.

11 Odgovor Uprave granične policije na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja

da je rad Komisije za azil poboljšan u 2015. godini. Međutim, **POJEDINI STAVOVI ZAUZETI U PREDMETIMA U KOJIMA SU TRAŽIOCE AZILA ZASTUPALI PRAVNICI BEOGRADSKOG CENTRA ZA LJUDSKA PRAVA DOVODE U SUMNJU DELOTVORNOST OVOG PRAVNOG LEKA**, pa ćemo se u ovom izveštaju osvrnuti samo na odluke Komisije za azil koje su od značaja za ocenu efikasnosti ovog pravnog leka u tim predmetima Centra.

U pogledu primene koncepta sigurne treće zemlje kao osnova za odbacivanje zahteva za azil, Komisija za azil je stava da Kancelarija za azil mora da ispita da li postoje uslovi za odbacivanje zahteva za azil po ovom osnovu u slučaju da je tražilac azila pre dolaska u Srbiju boravio u Turskoj, Grčkoj i Makedoniji, iako je opšte poznato da se ove države ne mogu smatrati sigurnim trećim zemljama jer ne pružaju efikasnu zaštitu izbeglicama.¹²

Državljeni Sirije podneli su žalbe na rešenja Kancelarije za azil kojima im je dodeljenja supsidijarna zaštita u dva predmeta. Žalbe su se zasnivale na tvrdnji da su postojali osnovi za dodeljivanje utočišta kao oblika međunarodne zaštite. U oba predmeta Komisija za azil poništila je prvostepeno rešenje i vratila predmet prvostepenom organu na ponovni postupak zbog određenih formalnih nedostataka koji ne mogu biti od značaja za odlučivanje o zahtevu za azil i zbog toga što Kancelarija za azil u obrazloženju rešenja nije navela da li je utvrdila da postoje zakonski osnovi za odbacivanje zahteva za azil.

U jednom od dva gore opisana predmeta, po žalbi državljanina Sirije, Komisija je poništila odluku kojom je usvojen zahtev za azil jer prvostepeni organ nije obrazložio na osnovu kojih dokaza je utvrdio da ne postoje uslovi za odbacivanje zahteva za azil konstatujući, pritom, da je prvostepeni organ saslušao tražioca azila o svim okolnostima koje isključuju razloge za odbacivanje zahteva za azil u smislu člana 33, stav 2 Zakona o azilu.¹³ Član 199 Zakona o opštem upravnom postupku, međutim, nedvosmisleno propisuje sadržinu obrazloženja rešenja koja ne podrazumeva obavezu navođenja dokaza da ne postoje uslovi za odbacivanje zahteva za azil.¹⁴ Ovakva odluka Komisije u suprotnosti je sa članom 199 Zakona o opštem upravnom postupku i sa načelom zaštite prava građana

03/8/4 br. 06-15/16 od 13. januara 2016. godine.

12 Vidi *Greece as a Country of Asylum*, UNHCR Observations on the Current Situation of Asylum in Greece, UNHCR, decembar 2014. i *The Former Yugoslav Republic of Macedonia as a Country of Asylum*, UNHCR, avgust 2015, dostupno na www.refworld.org.

13 Rešenje Komisije za azil AŽ 09/14 od 9. marta 2015. godine.

14 Prema navedenom članu, obrazloženje rešenja sadrži: kratko izlaganje zahteva stranke, utvrđeno činjenično stanje, po potrebi i razloge koji su bili odlučni pri oceni dokaza, razloge zbog kojih nije uvažen koji od zahteva stranke, pravne propise i razloge koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na rešenje koje je dato u dispozitivu.

u upravnom postupku, kao i načelom ekonomičnosti i efikasnosti koje propisuje Zakon o opštem upravnom postupku. Osim toga, Komisija za azil u ovom predmetu uopšte se nije osvrtna na žalbene navode, te je poništila rešenje koje je za tražioca azila bilo pozitivno, čime je prekršena i zabrana preinačenja na gore u postupku po žalbi.¹⁵

Komisija za azil, kao specijalizovani organ za potrebe postupka azila, dužna je da bude upoznata sa opšte poznatim činjenicama na osnovu kojih je prvostepeni organ utvrdio da nema razloga za odbacivanje zahteva za azil. Te činjenice odnose se na nefunkcionalnost postupka azila u zemljama kroz koje je tražilac azila prošao na putu do Srbije.

Punomoćnici su protiv odluke Komisije podneli tužbu Upravnom sudu.¹⁶ U međuvremenu, Kancelarija za azil je, u ponovnom postupku po nalogu Komisije, donela odluku kojom se odbacuje zahtev za azil sirijskog izbeglice jer je na putu do Srbije prošao kroz sigurne treće zemlje, a u Srbiju je ušao iz Makedonije koja se nalazi na Odluci Vlade o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država. Protiv ponovne odluke Kancelarije za azil uložena je žalba. U ponovnom žalbenom postupku Komisija za azil je donela odluku kojom poništava ponovno rešenje Kancelarije za azil¹⁷ jer je Komisija utvrdila da prvostepeni organ nije postupio po nalogu Komisije, te da tražilac azila nije saslušan na sve okolnosti koje su bitne za donošenje zakonite odluke, kao i da prvostepeno rešenje nije dovoljno obrazloženo. Tražilac azila je tako drugi put saslušan u septembru 2015. godine. Međutim, u međuvremenu, Upravni sud je doneo odluku kojom uvažava tužbu protiv prvog rešenja Komisije za azil i vraća predmet Komisiji za azil na ponovno odlučivanje.¹⁸ Sud je konstatovao da je Komisija za azil povredila zakon¹⁹ na štetu podnosioca zahteva jer nije obrazložila zbog čega žalbene razloge smatra neosnovanim, odnosno žalbene navode upšte nije cenila već je odlučila na štetu tužioca i mimo njegovog postavljenog zahteva. Budući da

15 Član 234, stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku zabranjuje preinačenje na gore u žalbenom postupku, odnosno propisuje da do takvog preinačenja može doći samo zbog izuzetnih razloga predviđenih u članovima 253, 256 i 257 Zakona o opštem upravnom postupku, koji u ovom predmetu ne postoje.

16 Upravno-sudski postupak je u momentu sastavljanja ovog izveštaja još uvek u toku.

17 Rešenje Komisije za azil Až 09/14 od 7. avgusta 2015. godine.

18 Presuda Upravnog suda 25 U 6368/15 od 8. oktobra 2015. godine.

19 Član 235, stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku koji propisuje da se u obrazloženju drugostepenog rešenja moraju ceniti svi navodi žalbe. Ako je prvostepeni organ u obrazloženju svog rešenja pravilno cenio navode koji se u žalbi iznose, drugostepeni organ može se pozvati na razloge prvostepenog rešenja.

žalba Upravnom sudu, prema Zakonu o upravnim sporovima, nema automatsko suspenzivno dejstvo, u ovom predmetu nastala je situacija u kojoj je sa jedne strane Komisija za azil u obavezi da postupi po nalogima Upravnog suda i da se izjasni o navodima prve žalbe, odnosno o tome da li bi tražiocu azila trebalo odobriti izbeglički status ili supsidijarnu zaštitu, dok bi sa druge strane Kancelarija za azil trebalo da donese prvostepenu odluku u ponovnom postupku, što znači da postoji mogućnost da o jednom zahtevu za azil budu donete dve odluke. Ostaje neizvesno kako će ovaj predmet biti okončan.

U drugom predmetu, po žalbi državljanina Sirije, Komisija za azil je u postupku po žalbi takođe poništila prvostepeno rešenje kojim je usvojen zahtev za azil i tražiocu azila dodeljena supsidijarna zaštita. Komisija je navedeno rešenje poništila zbog izvesnih povreda postupka, odnosno zbog toga što registracioni list nije popunjen u skladu sa propisima i što se u spisima predmeta ne nalazi prevod dokumenta i pečata koji su od značaja za donošenje odluke o zahtevu za azil. Takođe, Komisija je poništila prvostepenu odluku jer u obrazloženju prvostepenog rešenja nije navedeno da li je prvostepeni organ razmatrao okolnosti koje isključuju razloge za odbacivanje zahteva te kojim je dokazima prvostepeni organ poklonio veru prilikom donošenja prvostepene odluke. Prema mišljenju Komisije, Kancelarija za azil nije navela izveštaje međunarodnih organizacija koji se odnose na postupanje Turske prema licima koja dolaze iz Sirije. Ovo rešenje Komisije je, prema oceni pravnika Beogradskog centra za ljudska prava, nezakonito i podobno je gore opisanom rešenju Komisije za azil u pogledu kojeg je Upravni sud utvrdio postojanje povrede zakona na štetu tužioca. Komisija je, radi unapređenja svoje prakse, mogla da citira međunarodne izveštaje i da meritorno reši upravnu stvar. Kancelarija za azil je, međutim, u ponovnom postupku državljaninu Sirije dodelila utočište navodeći u svom rešenju da Turska ne može biti sigurna treća zemlja za tražioca azila jer, osim geografske rezerve u vezi sa primenom Konvencije o statusu izbeglica, tražioci azila u Turskoj se suočavaju sa neefikasnim postupkom azila i nedostatkom adekvatnog plana integracije.²⁰

Kada je u pitanju odbacivanje zahteva za azil odlukom Kancelarije za azil na osnovu toga što je tražilac azila na putu do Srbije prošao kroz „sigurnu treću zemlju”, Komisija za azil je u jednom predmetu ukinula zaključak o odbacivanju i vratila predmet Kancelariji za azil kako bi se pravilno utvrdile okolnosti i dužina boravka tražioca azila u Makedoniji, imajući u vidu da je na podnošenju zahteva dao drugačije podatke o svom boravku u Makedoniji u odnosu na podatke koje

je dao na saslušanju. Komisija za azil je mišljenja da dužina boravka tražioca azila u Makedoniji, kao i okolnosti u kojima je boravio, mogu poslužiti kao dokaz činjenice da Makedonija za njega nije sigurna treća zemlja.²¹ Komisija je i u ovom predmetu odlučivala van granica žalbe jer je upravo žalilac zahtevao od Komisije da meritorno reši upravnu stvar tako što će usvojiti zahtev za azil, navodeći pritom niz dokumenata koji ukazuju na to da Makedonija za tražioce azila ne može biti sigurna treća zemlja. Među citiranim dokumentima u žalbi je i izveštaj UNHCR od 31. avgusta 2015. godine o Makedoniji kao državi azila u kome je preporučeno državama da ne vraćaju tražioce azila u Makedoniju jer se ta država ne može smatrati sigurnom trećom zemljom.²² Smatramo da je navedeni izveštaj morao da posluži kao osnov Komisiji za azil za donošenje zaključka o tome da Makedonija nije sigurna treća zemlja te da Komisija nije trebalo da vrati predmet Kancelariji za azil kako bi se utvrđivala dužina boravka tražioca azila u Makedoniji. Komisija za azil trebalo je da odluči u meritumu u ovom predmetu i nije smela da jednostavno prenebregne citirani izveštaj UNHCR o položaju tražilaca azila u Makedoniji.

S druge strane, postoje i primeri dobre prakse Komisije za azil koji bi mogli znatno uticati na unapređenje rada Kancelarije za azil. U jednom slučaju, Komisija za azil je poništila prvostepeno rešenje kojim je odbijen zahtev za azil državljanke Južnoafričke Republike.²³ Tražiteljka azila je u postupku azila tvrdila da je, kao bela Afrikanerka, izložena progonu po rasnom i nacionalnom osnovu u Južnoafričkoj Republici, kao i da joj u toj zemlji pretili progon zbog političkog mišljenja. Komisija za azil vratila je predmet prvostepenom organu na ponovni postupak kako bi se utvrdilo da li zemlja porekla tražiteljke azila, Južnoafrička Republika, poštuje ratifikovane međunarodne konvencije u oblasti zaštite ljudskih prava i da li je sigurna za tražiteljku azila imajući u vidu brojne izveštaje relevantnih međunarodnih nevladinih organizacija i činjenicu da su Sjedinjene Američke Države i Kanada dodelile izbegličku zaštitu mnogim belim Afrikanerima. Takođe, u svojoj odluci, Komisija za azil ukazala je Kancelariji za azil na obavezu *ex officio* ispitivanja uslova za dodelu supsidijarne zaštite pre donošenja odluke o odbijanju zahteva za azil, ukoliko osoba ne ispunjava uslove za izbeglički status, što propisuje član 4 Zakona o azilu. Komisija za azil je naložila Kancelariji za azil da ponovo sasluša podnositeljku zahteva i da na usmenoj

21 Rešenje Komisije za azil Až 04/15 od 23. septembra 2015. godine.

22 *The Former Yugoslav Republic of Macedonia as a Country of Asylum*, UNHCR, avgust 2015, dostupno na: <http://www.refworld.org/publisher,UNHCR,COUNTRYPOS,,55c9c70e4,0.html>.

23 Rešenje Komisije za azil Až 13/15 od 20. oktobra 2015. godine.

raspravi detaljnije ispita podnositeljku zahteva o okolnostima u Južnoafričkoj Republici, postupanju policije, njenom ekonomsko-socijalnom statusu i strahu od progona, kao i o političkim aktivnostima podnositeljke zahteva. Komisija za azil je, dakle, ukazala Kancelariji za azil na određene propuste u prvostepenom postupku i na nedostatke odluke o odbijanju zahteva, ali i na obavezu konsultovanja relevantnih međunarodnih izveštaja prilikom odlučivanja i na obavezu ispitivanja po službenoj dužnosti uslova za dodelu supsidijarne zaštite. Ipak, nejasno je zbog čega Komisija za azil nije sama konsultovala izveštaje međunarodnih organizacija i zbog čega je ocenila da činjenično stanje nije u potpunosti utvrđeno, te nije odlučivala o osnovanosti zahteva za azil. Odlučivanjem u meritumu od strane drugostepenog organa ispoštovalo bi se načelo ekonomičnosti koje propisuje Zakon o opštem upravnom postupku u članu 14, a koje podrazumeva da se postupak mora voditi bez odugovlačenja i sa što manje troškova za stranku i druge učesnike u postupku, ali tako da se pribave svi dokazi potrebni za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rešenja.

Tokom 2015. godine, brojne procesne odluke u postupku azila donete su od strane Uprave granične policije, u čijem sastavu je Kancelarija za azil, a potpisao ih je načelnik te uprave. Tako je, primera radi, u jednom predmetu o zahtevu za odobrenje boravka na privatnoj adresi tražiteljke azila iz Tunisa, odluku o odbijanju zahteva donela Uprava granične policije,²⁴ iako Zakon o azilu u članu 19 propisuje da Kancelarija za azil vodi prvostepeni postupak i donosi sve odluke povodom zahteva za azil i prestanka prava na azil. Protiv navedene odluke punomoćnik je izjavio žalbu Komisiji za azil vodeći se time da je za donošenje navedene odluke nadležna Kancelarija za azil koja je u sastavu Uprave granične policije, a da je čisto formalni nedostatak ožalbene odluke to što je kao organ koji je doneo odluku navedena Uprava granične policije. Komisija za azil se, međutim, u navedenom predmetu, oglasila nenadležnom i odbacila žalbu.²⁵ Ipak, Komisija je trebalo da postupi u skladu sa članom 56, stav 3 Zakona o opštem upravnom postupku,²⁶ prethodno obavestivši podnosioca žalbe da nije nadležna da odluči-

24 Odluka Uprave granične policije 03/10 br. 25-3611/15 od 15. maja 2015. godine.

25 Zaključak Komisije za azil 09/15 od 23. septembra 2015. godine.

26 Ako organ nije nadležan za prijem podneska, službeno lice tog organa upozoriće na to podnosioca i uputiti ga organu nadležnom za prijem. Ako podnosilac, i pored toga, zahteva da se njegov podnesak primi, službeno lice je dužno da primi takav podnesak. Ako organ nađe da nije nadležan za rad po takvom podnesku, doneće zaključak kojim će odbaciti podnesak zbog nenadležnosti.

je o žalbi, i da podnosioca zahteva uputi na nadležni organ. Takvo postupanje bilo bi u skladu sa standardima dobre uprave i omogućilo bi podnositeljki zahteva blagovremeno izjavljivanje žalbe nadležnom organu.

UPRavno SUDSKI POSTUPAK

U PERIODU OD 1. JANUARA DO 31. DECEMBRA 2015. GODINE, PRED UPRAVNIM SUDOM POKRENUTO JE ŠEST UPRAVNIH SPOROVA PROTIV REŠENJA KOMISIJE ZA AZIL. U ISTOM PERIODU REŠENO JE OSAM PREDMETA, ŠEST TUŽBI JE USVOJENO, JEDNA JE ODBIJENA, A JEDAN POSTUPAK JE OBUSTAVLJEN.²⁷ UPRAVNI SUD JE U SVIM PREDMETIMA U KOJIMA JE TUŽBA USVOJENA PONIŠTIO REŠENJE KOMISIJE ZBOG POVREDE PRAVILA POSTUPKA.

Ni u jednom postupku, međutim, Upravni sud nije odlučivao o osnovanosti zahteva za azil, odnosno nije odlučivao u sporu pune jurisdikcije, niti je održao usmenu raspravu, navodeći da je predmet spora takav da ne iziskuje neposredno saslušanje stranaka. Kao razlog za neodlučivanje u sporu pune jurisdikcije, Upravni sud navodi da nije prihvatio predlog tužioca da odluči u sporu pune jurisdikcije budući da je u cilju zakonitog i celovitog odlučivanja neophodno sprovesti ponovni postupak odlučivanja tuženog organa o navodima žalbe i dokazima koji su uz nju priloženi.

Upravni sud je 2015. godine u pet predmeta u kojima je tužba uvažena utvrdio da je Komisija postupila suprotno odredbi člana 235, stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku²⁸ koji predviđa da se u obrazloženju drugostepenog rešenja moraju oceniti i svi navodi žalbe jer se Komisija za azil u obrazloženju svog rešenja nije osvrtnala na sve žalbene navode. Sud je istakao da je Komisija za azil samo konstatovala da žalbeni navodi nisu od značaja za rešavanje upravne stvari, čime je osporeno rešenje doneto uz povredu gore navedenih pravila postupka.²⁹

U jednom predmetu po tužbi protiv rešenja Komisije za azil kojim je odbijena žalba na rešenje Odseka za azil iz razloga što je tužilac, državljanin Sirije, smatrao da mu treba priznati utočište, a ne supsidijarnu zaštitu, Upravni sud je ocenio da Komisija za azil u svom rešenju nije navela konkretne izveštaje za koje navodi da su razmatrani pri oceni osporenog rešenja, niti je navela sadržinu

27 Obaveštenja Upravnog suda po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja Su III 18 77/15 od 13. oktobra 2015. godine i Su III 18 4/16 od 20. januara 2016. godine.

28 Presuda Upravnog suda 21 U 15736/13 od 9. marta 2015. godine i Presuda Upravnog suda 12 U 17279/13 od 10. jula 2015. godine.

29 Presude 19 U 14706/14 od 15. oktobra 2015; 19 U 8792/14 od 15. oktobra 2015; 25 U 6368/15 od 8. oktobra 2015; 12 U 17279/13 od 10. jula 2015 i 21 U 15736/13 od 9. marta 2015. godine.

tih izveštaja i činjenice koje su na osnovu njih utvrđene, već je samo paušalno zaključila da tužilac nije ponudio ozbiljne dokaze da u Siriji ne boravi duži vremenski period zbog opravdanog straha od progona po jednom od osnova koji su relevantni za priznavanje utočišta.³⁰ Upravni sud je u tom predmetu posebno naglasio da je odlučivanje o zahtevu za azil u neposrednoj vezi sa ostvarivanjem prava i sloboda proklamovanih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, a koja predstavlja sastavni deo pravnog poretka Srbije, te da po oceni Suda, iz razloga datih u obrazloženju osporenog rešenja Komisije za azil, ne proizlazi kao pravilna odluka o odbijanju žalbe, što ukazuje na to da je osporeno rešenje Komisije doneto uz povredu pravila postupka iz člana 235, stav 2 i člana 199, stav 2³¹ Zakona o opštem upravnom postupku.

U drugom predmetu po tužbi državljanina Sirije kome je prvostepenom odlukom dodeljena supsidijarna zaštita, a koji se žalio Komisiji za azil zbog pogrešne primene materijalnog prava, smatrajući da mu na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja treba dodeliti utočište jer je osnovano strahovao od progona kao pripadnik određene društvene grupe (vojno sposobni muškarci), Upravni sud je utvrdio da je Komisija za azil osporeno rešenje donela povredivši član 235, stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku. Upravni sud je takođe konstatovao da je Komisija za azil povredila zakon na štetu tužioca jer je poništila prvostepeno rešenje i vratila predmet Kancelariji za azil radi utvrđivanja činjeničnog stanja, iako tužilac nije tražio ponavljanje postupka niti se žalio na nepotpuno utvrđeno činjenično stanje. Takav nalog Komisije za azil, prema oceni Upravnog suda, donet je na štetu tužioca i mimo njegovog postavljenog zahteva. Štaviše, u tom predmetu, Upravni sud je konstatovao da dispozitiv osporenog rešenja Komisije nije jasan budući da ne sadrži odluku o žalbi,³² niti se iz obrazloženja osporenog rešenja može zaključiti kakvu odluku o žalbi je Komisija za azil donela.

Zabrinjava, međutim, činjenica da je Upravni sud u nekim postupcima dva puta poništavao rešenje Komisije za azil konstatujući u svojoj drugoj odluci da je Komisija za azil u ponovnom postupku donela rešenje ne uvažavajući stavove iznete u prethodnoj presudi Upravnog suda, a na šta je obavezuje član 69, stav 2 Zakona o upravnim sporovima koji propisuje da, ako prema prirodi stvari u kojoj

30 Presuda Upravnog suda 19 U 8792/14 od 15. oktobra 2015. godine.

31 Član 199, stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku propisuje obaveznu sadržinu rešenja.

32 Član 198, stavovi 1 i 2 Zakona o opštem upravnom postupku propisuje da se dispozitivom rešava o predmetu postupka u celini i o svim zahtevima stranaka o kojima u toku postupka nije posebno rešeno i da dispozitiv mora biti kratak i određen, a ako je potrebno, može se podeliti i na više tačaka.

je nastao upravni spor treba umesto poništenog upravnog akta doneti drugi, nadležni organ dužan je da taj akt donese bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude, pri čemu je nadležni organ vezan pravnim shvatanjem suda, kao i primedbama suda u pogledu postupka.

U jedinom predmetu u kome je u toku 2015. godine odbijena tužba, Upravni sud je ocenio da tražioci azila nisu dokazali da njihova država porekla, koja je zemlja članica Evropske unije, za njih nije nesigurna, te da je Komisija za azil pravilno zaključila da je Francuska jedna od država osnivača Evropske unije, što podrazumeva da se u toj državi poštuju ljudska prava, uključujući i lična prava tražioca azila.³³ Naime, tražioci azila su tražili azil u Srbiji zbog pretnji koje su u Francuskoj dobijali od Albanaca, a jedan od tražilaca azila je čak preživeo i fizički napad. Po izjavi tražilaca azila pretnje i napadi su se desili zbog njihovog sajta na kome su izražavali simpatije prema Srbiji i zalagali se za poboljšanje slike o Srbiji u svetu. U postupku azila je, međutim, utvrđeno da se tražioci azila nisu obraćali francuskim organima radi dobijanja zaštite.

ČINI SE DA JE PRAKSA UPRAVNOG SUDA 2015. GODINE ZNATNO UNAPREĐENA I DA JE SLUŽILA KAO DOBAR KOREKTIV RADA KOMISIJE ZA AZIL, naročito imajući u vidu da je 2014. godine Upravni sud rešio šest upravnih sporova, od kojih je u četiri slučaja tužba odbijena, a u dva slučaja usvojena, kao i činjenicu da 2013. godine Upravni sud nije uvažio nijednu tužbu u postupku azila.³⁴ Stav Upravnog suda, zauzet u svim pozitivnim odlukama 2015. godine je da obrazloženje Komisija za azil ne sadrži ocenu svih navoda žalbe.

33 Presuda Upravnog suda 25 U 11230/14 od 13. februara 2015. godine.

34 Vidi *Pravo na azil u Republici Srbiji 2014*, str. 37 i *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2013*, str. 29.



MALOLETNI TRAŽIOCI AZILA BEZ PRATNJE

OSNOVNI PRINCIP KOJIM SE MORAJU RUKOVODITI SVI koji postupaju prema deci, bez obzira da li je reč o javnim ili privatnim institucijama socijalnog staranja, sudovima, administrativnim organima ili zakonodavnim telima, jeste princip najboljeg interesa deteta.¹ Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima deteta izričito propisuje da države moraju da preduzmu odgovarajuće mere kako bi pružile adekvatnu zaštitu detetu koje traži status izbeglice ili koje se smatra izbeglicom, nezavisno od toga da li je u pratnji, roditelja ili neke druge osobe.² Takođe, predviđeno je 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.³ Princip zabrane diskriminacije, kao jedan od osnovnih načela zaštite ljudskih prava, primenjuje se u potpunosti u vezi sa svim postupcima sa decom bez pratnje i razdvojenom decom.⁴ 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.⁵

Maloletnika bez pratnje Zakon o azilu definiše kao stranca koji nije navršio osamnaest godina života i koji prilikom ulaska u Republiku Srbiju nema ili je nakon ulaska u nju, ostao bez pratnje roditelja ili staratelja.⁶ U skladu s Ustavom

1 Član 3 Konvencije UN o pravima deteta.

2 Član 22 Konvencije UN o pravima deteta.

3 *Ibid.*

4 Opšti komentar br. 6 uz Konvenciju UN o pravima deteta (CRC General Comment No. 6) definiše dete bez pratnje ili maloletnika bez pratnje, kao dete odvojeno od oba roditelja i za brigu o kome nijedno lice ne snosi primarnu odgovornost, bilo po zakonu ili po običajima, dok su „razdvojena deca, deca odvojena od oba roditelja ili od svojih prethodnih pravnih staratelja ili staratelja po običaju, ali ne nužno i odvojena od svojih rođaka. Stoga ova deca mogu biti i deca koja imaju pratnju od strane drugog odraslog člana familije”, para. 8.

5 Opšti komentar br. 6 uz Konvenciju UN o pravima deteta, para. 18.

6 Član 2 ZOA.

i međunarodnim standardima, Zakon o azilu utvrđuje načelo brige o tražiocima azila sa posebnim potrebama, među kojima su i maloletnici i deca odvojena od roditelja ili staratelja.⁷ Međutim, Zakon ne predviđa posebno obavezu davanja prioriteta i efikasnog postupanja organa koji donosi odluku o zahtevu za azil kada je njegov podnosilac maloletno lice bez pratnje, iako bi saslušanje s maloletnim tražiocima azila trebalo da vode službenici, a kada je moguće i prevodioci, posebno kvalifikovani i obučeni za dečija i izbeglička pitanja.⁸

U toku 2015. godine, 172.968 maloletnika izrazilo je nameru da traži azil u Srbiji, od čega 10.642 maloletnika bez pratnje zakonskog zastupnika ili srodnika. Najveći broj maloletnika bez pratnje tokom cele 2015. godine dolazio je iz Sirije (5.605), zatim iz Avganistana (3.807), i iz Iraka (751). Na maloletnike bez pratnje se u potpunosti primenjuje zabrana vraćanja u zemlju u kojoj su bili izloženi progonu. Zbog toga što su posebno ranjiva, maloletnim tražiocima azila ne bi trebalo uskraćivati pristup teritoriji.⁹

ZBRINJAVANJE MALOLETNIKA BEZ PRATNJE

Postupak koji organi Republike Srbije primenjuju u zbrinjavanju maloletnih stranih državljana bez pratnje započinje kada policija stupi u kontakt sa osobom koje se izjasnila kao maloletna. U postupku evidentiranja i registracije izbeglica i migranata ne postoji postupak utvrđivanja starosne dobi osobe koja se registruje izuzev podataka koji se dobiju od te osobe bez obzira da li poseduje dokument koji to verifikuje.¹⁰ U zavisnosti od mesta na kome je policija pronašla maloletnika bez pratnje, obaveštava se mesno nadležni centar za socijalni rad koji postavlja privremenog staratelja. Spram popunjenosti smeštajnih kapaciteta i mesta na kome se maloletnik nalazi, obezbeđuje mu se smeštaj u Zavodu za vaspitanje dece i omladine u Beogradu – „Vasa Stajić” (u daljem tekstu: Zavod u Beogradu), Zavodu za vaspitanje omladine u Nišu (u daljem tekstu: Zavod u Nišu) ili u Dom za decu ometenu u razvoju „Kolevka” (u daljem tekstu: „Kolevka”). Posle smeštanja maloletnika u neku od navedenih institucija, detetu se određuje novi staratelj iz centra za socijalni rad koji je mesno nadležan za teritoriju na kojoj se ustanova nalazi.

7 Član 15 ZOA.

8 *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, UNHCR, februar 1997, para. 5.12 i 5.13.

9 *Ibid*, str. 1.

10 Vidi više u: *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2012*, str. 37.

U Zavodu u Beogradu maloletnici bez pratnje smeštaju se u odvojenom delu zgrade koji se sastoji od dve spavaonice, dnevnog boravka i kupatila. Jedinica za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje je otvorenog tipa, odnosno deca je mogu napuštati do 22 časa (kada se jedinica za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje zaključava).

Smeštaj u zavodima bio je privremenog karaktera i trajao je samo dok maloletnik bez pratnje ne izrazi nameru za traženje azila, kada se smešta u neki od centara za azil, gde mu se određuje novi staratelj. U toku 2015. godine, promenjena je praksa Zavoda u Beogradu i omogućeno je maloletnim strancima bez pratnje da tu borave i tokom postupka azila. Smeštaj u „Kolevci” ograničen je na broj dana koji odredi uprava te institucije.¹¹

U toku poseta, Beogradski centar za ljudska prava od zaposlenih u Zavodu u Beogradu dobio je obaveštenje da maloletnici bez pratnje imaju četiri obroka dnevno na koje idu u pratnji socijalnog radnika koji brine o njima. Pri pripremi obroka uzimaju se u obzir običaji u ishrani karakteristični za veroispovest dece. Za zbrinjavanje maloletnika bez pratnje Zavodu nisu odobrena dopunska sredstva, već se ishrana, zdravstvena zaštita i eventualni prevoz do Uprave za strance ukoliko maloletnik želi da izrazi nameru da traži azil finansira iz tekućih sredstava što predstavlja značajno opterećenje za budžet ove institucije.

Prema zvaničnoj evidenciji Zavoda u Beogradu, koja je data na uvid u toku posete u mandatu Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture u 2015. godini, u Zavodu u Beogradu boravilo je 64 maloletnika bez pratnje (61 dečak i 3 devojčice).¹² Većina maloletnika je napustila Zavod posle kraćeg boravka. Dvoje dece upućeno je u Centar za azil u Banji Koviljači, desetoro u Centar za azil u Krnjači, dok je dvoje preuzela policija, a četvoro roditelji/srodnici.¹³

S obzirom na primarnu namenu objekata u koji se maloletnici smeštaju¹⁴ i poseban tretman koji je neophodan da bi se ostvario najbolji interes kako dece koja borave u zavodima tako i maloletnih stranaca bez pratnje, smeštaj u institucijama ovog tipa ne može se smatrati adekvatnim. Radi obezbeđivanja

11 U 2015. godini, Beogradski centar za ljudska prava pružao je pravnu pomoć maloletnicama iz Avganistana kojima je bilo dozvoljeno da borave 10 dana u „Kolevci”, odakle su prebačeni u sigurnu kuću u Beogradu.

12 Zavod u Beogradu, 27. januara 2016, posetili su predstavnici kancelarije Zaštitnika građana i Beogradskog centra za ljudska prava.

13 *Ibid.*

14 Osnovna namena Zavoda za vaspitanje dece i omladine u Beogradu „Vasa Stajić” i Zavoda za vaspitanje omladine u Nišu je zbrinjavanje dece i omladine sa poremećajem u ponašanju uključujući i osobe koja imaju sudski izrečenu vaspitnu meru.

zadovoljavajućih uslova za boravak maloletnika koji se zateknu na teritoriji Republike Srbije bez pratnje prema specifičnosti njihovog položaja potrebno je odrediti objekte čija bi isključiva nadležnost bila smeštaj ove kategorije stranaca. Kapaciteti objekata trebalo bi da budu dovoljni za obezbeđivanje svih potrebnih uslova za boravak u najboljem interesu dece, uključujući prevodioce, psihološku podršku, mogućnost besplatnog kontaktiranja sa roditeljima/srođnicima i sl.

Zabrinjavajuća je činjenica da većina maloletnika bez pratnje napusti Srbiju pre nego što podnese zahtev za azil, koristeći najčešće usluge krijumčara radi organizovanja svog putovanja, što ih izlaže dodatnom riziku od lošeg postupanja i trgovine ljudima. Naime, i deca bez pratnje, kao i većina odraslih osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom, ne vidi Srbiju kao zemlju utočišta. U svakom slučaju, potrebno je zaštititi najbolji interes deteta i pružiti deci pomoć u pronalazenju članova porodice,¹⁵ postupku azila u Srbiji i u eventualnom bezbednom preseljenju u državu koja, za razliku od Srbije, ima razvijen sistem zaštite maloletnika bez pratnje.

15 Tokom 2015. godine, Crveni krst Srbije i UNHCR pružali su pomoć u spajanju članova porodice.

POLOŽAJ OSOBA KOJIMA JE ODOBREN AZIL

INTEGRACIJA

Integracija u lokalnu zajednicu jedan je od preduslova da osoba kojoj je dodeljen neki od vidova međunarodne zaštite može da vodi dostojanstven i bezbedan život u državi prijema. Zakon o azilu predviđa da Srbija, u okviru svojih mogućnosti, obezbedi uslove za uključivanje izbeglica u društveni, kulturni i privredni život, ali i da im omogući naturalizaciju.¹ Reč je o veoma opštoj normi, te je postupak integracije i naturalizacije izbeglica neophodno urediti podzakonskim aktima. Zakonom o upravljanju migracijama predviđeno je da Vlada Srbije, na predlog Komesarijata za izbeglice i migracije, u roku od 12 meseci od dana stupanja na snagu Zakona o upravljanju migracijama, usvoji plan integracije.² Ovaj rok istekao je novembra 2012. godine, **A PLAN INTEGRACIJE DO KRAJA 2015. NIJE USVOJEN.**

Septembra 2015. godine, otpočelo je sprovođenje *twinning* projekta *Podrška nacionalnom sistemu azila u Srbiji* koji finansira Evropska unija, a sprovode ga Komesarijat za izbeglice i migracije i Ministarstvo unutrašnjih poslova u saradnji sa Švedskom migracionom agencijom i Službom za integraciju Ministarstva unutrašnjih poslova Kraljevine Holandije i Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Slovenije. Jedan od ciljeva projekta je razvijanje mehanizama integracije lica kojima je odobrena međunarodna zaštita u Srbiji.³ **OČEKUJE SE DA ĆE PLAN INTEGRACIJE IZBEGLICA U SRBIJI BITI IZRAĐEN U TOKU 2016. GODINE.**

SMEŠTAJ

Vlada Srbije je, jula meseca 2015. godine, usvojila Uredbu o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj (u daljem tekstu: Uredba o smeštaju). Uredbom o smeštaju definisani su *inter*

1 Član 46 ZOA.

2 Članovi 16 i 21 Zakona o upravljanju migracijama.

3 Vidi više na internet stranici Komesarijata za izbeglice i migracije: <http://www.kirs.gov.rs/articles/tviningo.php?type1=37&lang=SER&date=0>.

alia: korisnik i uslovi za dodelu smeštaja kao i rok korišćenja, procedura dodeljivanja, uslovi korišćenja, iznos novčane pomoći i prestanak prava na privremeni smeštaj i dr.

Smeštaj se dodeljuje uvažavanjem načela nediskriminacije, jedinstva porodice, rodne ravnopravnosti i brige o licima sa posebnim potrebama.⁴ Osoba kojoj se obezbeđuje smeštaj (korisnik) jeste osoba kojoj je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita, uključujući i članove njene porodice.⁵ Međutim, takav smeštaj je na raspolaganju izbeglicama samo godinu dana od pravnosnažnosti odluke kojom se usvaja njihov zahtev za azil.⁶

Komesarijat za izbeglice i migracije nadležan je za smeštaj osoba kojima je dodeljen neki od oblika međunarodne zaštite u objektima i delovima objekata koji su u svojini Republike Srbije ili lokalne samouprave, a koje Komesarijat ima pravo da koristi za ovu namenu.⁷ Komesarijatu za izbeglice i migracije dostupno je 2.125 stambenih jedinica u vlasništvu države⁸ ali osobama kojima je, do momenta sastavljanja ovog izveštaja, usvojen zahtev za azil nije još uvek bio obezbeđen smeštaj (niti je poznato da li je Komesarijat za izbeglice opredelio neki od raspoloživih stanova u tu svrhu).

Ako ne postoje raspoloživi stanovi ili uslovi za privremeni smeštaj, korisniku se smeštaj – na osnovu odluke Komesarijata⁹ – može obezbediti davanjem novčane pomoći.¹⁰ Međutim, Beogradskom centru za ljudska prava nije poznato da je i jedna osoba koja uživa neki oblik međunarodne zaštite u Srbiji, novčanu pomoć dobila.

SOCIJALNA POMOĆ

Prema Pravilniku o socijalnoj pomoći za osobe koja traže azil, odnosno kojima je odobren azil (u daljem tekstu: Pravilnik o socijalnoj pomoći), mesečnu novčanu

4 Vidi član 2, stav 2 Uredbe o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj.

5 Vidi član 2, stav 3 Uredbe o smeštaju.

6 Vidi član 3, stav 1, tačka 1 Uredbe o smeštaju.

7 Član 5, stav 1 Uredbe o smeštaju.

8 Spisak stanova u vlasništvu Republike Srbije čiji je korisnik Komesarijat za izbeglice i migracije, dostupno na: <http://www.kirs.gov.rs/docs/programiintegracije/Pregled%20stambenih%20jedinica%20KIRS%20mart%202015.pdf>.

9 Član 9, stav 2 Uredbe o smeštaju.

10 Član 9, stav 1 Uredbe o smeštaju.

pomoć može ostvariti osoba koja nije smeštena u Centru za azil i koja nema prihode ili su ti prihodi ispod utvrđenih minimuma.¹¹ Odredba o uslovima za dobijanje novčane pomoći u suprotnosti je sa stvarnim potrebama tražilaca azila jer obično oni tražioci azila koji borave na privatnoj adresi imaju dovoljno sredstava da plate troškove smeštaja van centra za azil.¹² U toku 2015. godine, pravnici Beogradskog centra za ljudska prava podneli su centrima za socijalni rad šest zahteva za dodelu mesečne novčane pomoći za tražioce azila i lica kojima je dodeljena međunarodna zaštita, od kojih su četiri obustavljena zbog odustanka podnosioca zahteva jer su napustili mesto boravka, a dva postupka su, u momentu sastavljanja ovog izveštaja, još uvek bila u toku.

U POGLEDU POSTUPKA ZA DOBIJANJE MESEČNE NOVČANE POMOĆI, U PRAKSI, PRAVNICI BEOGRADSKOG CENTRA ZA LJUDSKA PRAVA NAILAZILI SU NA NEPRAVILNOSTI U ODNOSU NA DOKUMENTACIJU KOJU SU ZAHTEVALI SLUŽBENICI CENTARA ZA SOCIJALNI RAD.

Naime, Pravilnik o socijalnoj pomoći nalaže da, uz zahtev za dodelu socijalne pomoći, treba da se priloži lična karta za lice koje traži azil (odnosno lična karta za lice kome je odobren azil), kao i dokazi koji su od uticaja na ostvarivanje ovog prava.¹³ Međutim, službenici centara za socijalni rad, uprkos tome što pomenuti Pravilnik taksativno propisuje neophodnu dokumentaciju, zahtevali su da se priloži i primerak zahteva za azil i pasoš. Prema Zakonu o azilu,¹⁴ podaci o licu koje traži azil, a do kojih se dođe tokom postupka azila, predstavljaju službenu tajnu i mogu biti dostupni samo zakonom ovlašćenim licima te tako zahtev da se dostavi primerak zahteva za azil nije u skladu sa Zakonom o azilu. Takođe, prema odredbi člana 24, stav 3 ZOA, tražilac azila je dužan da Kancelariji za azil preda pasoš, te je tako nemoguće da tražilac azila svoj pasoš da na uvid službeniku centra za socijalni rad prilikom podnošenja zahteva za odobrenje socijalne pomoći.

RADNA DOZVOLA I ZAPOŠLJAVANJE

Narodna skupština Republike Srbije je, 25. novembra 2014. godine, usvojila Zakon o zapošljavanju stranaca koji izričito predviđa da se dozvola za rad, koja se izdaje tražiocima azila i osobama kojima je odobren azil ili privremena zaštita, izdaje se kao lična radna dozvola (članovi 12 i 13) za period važenja lične karte

11 Član 3 Pravilnika o socijalnoj pomoći.

12 Videti *Pravo na azil u Republici Srbiji 2014*, str. 52.

13 Član 8, stav 2 Pravilnika.

14 Član 18, stav 1 ZOA.

lica kome je odobren azil. Tražioci azila ličnu radnu dozvolu mogu dobiti devet meseci posle podnošenja zahteva za azil u slučaju kada odluka o tom zahtevu nije doneta bez njegove krivice. U tom slučaju, dozvola se izdaje na period od šest meseci uz mogućnost produženja.

Beogradski centar pružao je pravnu pomoć u postupku izdavanja radne dozvole i zapošljavanja osoba kojima je odobren azil. Dobijanja radne dozvole otežava činjenica da osoba kojoj je odobren azil ne dobija automatski – u okviru rešenja o usvajanju zahteva za azil – evidencijski broj stranca (EBS) koji je neophodan da bi se ostvario čitav niz prava iz radnih odnosa. Nadležni organ u oblasti azila koji izdaje EBS je Kancelarija za azil, što zahteva dodatno obraćanje tražioca azila Kancelariji za azil i plaćanje republičke administrativne takse u iznosu od 300 dinara. Pored toga, **ZAKON O REPUBLIČKIM ADMINISTRATIVNIM TAKSAMAMA¹⁵ NE POZNAJE KATEGORIJU IZBEGLICA VEĆ SAMO PROPISUJE DA SE ZA RADNU DOZVOLU STRANIH DRŽAVLJANA PLAĆA TAKSA U IZNOSU OD 12.760 DINARA** (tarifni broj 205). Dakle, Zakon o republičkim administrativnim taksama sve strance tretira jednako, bez obzira na njihov imovinski status i osnov boravka u Srbiji. Ovakvi propisi dodatno otežavaju mogućnost sticanja radne dozvole za izbeglice, imajući u vidu da su one uglavnom slabijeg imovinskog stanja i da im je radna dozvola upravo potrebna kako bi mogli da počnu da izdržavaju sebe i svoju porodicu. Konačno, **POSEBAN PROBLEM PREDSTAVLJA ČINJENICA DA DRŽAVA NE OMOGUĆAVA IZBEGLICAMA UČENJE SRPSKOG JEZIKA ŠTO DODATNO OTEŽAVA NJIHOVO ZAPOSŁJAVANJE.**

PUTNA ISPRAVA

Iako Zakon o azilu predviđa da će licima kojima je odobreno utočište biti izdata putna isprava na propisanom obrascu,¹⁶ a što garantuje i član 48 Konvencije o statutu izbeglica, **MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA OD STUPANJA NA SNAGU ZAKONA O AZILU NIJE USVOJILO PODZAKONSKI AKT O IZGLEDU I SADRŽINI PUTNE ISPRAVE ZA IZBEGLICE.** Usled te pravne praznine izbeglicama je ograničena sloboda kretanja koju im garantuje Ustav Republike Srbije i Evropska konvencija, odnosno izbeglice Srbiju mogu da napuste samo na ilegalan način ukoliko ne poseduju važeću putnu ispravu svoje zemlje porekla. Povodom ove situacije u kojoj se našao jedan sirijski državljanin kome je odobreno utočište u Srbiji, pravnici Beogradskog centra za

15 Sl. glasnik RS, 43/03, 51/03 – ispr., 61/05, 101/05 – dr. zakon, 5/09, 54/09, 50/11, 70/11 – usklađeni din. izn., 55/12 – usklađeni din. izn., 93/12, 47/13 – usklađeni din. izn., 65/13 – dr. zakon, 57/14 – usklađeni din. izn., 45/15 – usklađeni din. izn., 83/15 i 112/15.

16 Član 62 ZOA.

Ljudska prava podneli su Ustavnom sudu ustavnu žalbu 2015. godine. Zbog iste stvari, Ustavna žalba podneta je i u 2014. godini Ustavnom sudu međutim, do momenta sastavljanja ovog izveštaja, o njima još uvek nije odlučeno.

STALNO NASTANJENJE I NATURALIZACIJA

Član 43 Zakona o azilu predviđa, kao jedno od prava izbeglica koje je jednako pravima stalno nastanjenih stranaca, pravo na stalno nastanjenje. Ipak, dozvola stalnog nastanjenja nije sadržana u odluci kojom se usvaja zahtev za azil stranca.

U pogledu ostvarivanja tog prava, pravnici Beogradskog centra za ljudska prava obratili su se Kancelariji za azil koja je odgovorila obaveštenjem da nije u mogućnosti da osobi kojoj je priznato utočište izda potvrdu o stalnom nastanjenju jer ta osoba nema odobreno stalno nastanjenje u Srbiji već joj je odobreno utočište kao oblik međunarodne zaštite, te u skladu sa tim ima status kao stalno nastanjeni stranac.¹⁷ Lice sa statusom izbeglice nije stalno nastanjeni stranac, već kateogrija stranca kome je priznato pravo na utočište i koje je u pogledu nekih prava izjednačeno sa licima kojima je odobreno stalno nastanjenje, dok je u pogledu drugih prava izjednačeno sa državljanima Srbije. Pravo na stalno nastanjenje koje predviđa Zakon o azilu u članu 43, prema Ministarstvu unutrašnjih poslova, podrazumeva da lice kome je odobreno utočište može da se stalno nastani u Srbiji i da se slobodno kreće.¹⁸

Takođe, u slučaju jedne druge osobe koja uživa supsidijarnu zaštitu, Ministarstvo unutrašnjih poslova navelo je da lice kome je dodeljena supsidijarna zaštita nema odobreno stalno nastanjenje, već mu je odobrena supsidijarna zaštita kao međunarodni oblik zaštite.¹⁹ Ovakav stav Kancelarija za azil je imala do kraja 2015. godine.

Zakon o strancima alternativno propisuje, kao jedan od uslova za odobrenje stalnog nastanjenja, da je potrebno da je stranac, do dana podnošenja zahteva za stalno nastanjenje u Srbiji, neprekidno boravio duže od pet godina na osnovu odobrenja za privremeni boravak. Dakle, Zakon o strancima ne predviđa da

17 Obaveštenje Ministarstva unutrašnjih poslova, Direkcija policije, Uprava granične policije, 03/8 broj: 26-1342/14, od 5. avgusta 2015. godine.

18 Obaveštenje Ministarstva unutrašnjih poslova, Direkcija policije, Uprava granične policije, 03/8 broj: 26-1342/14, od 28. avgusta 2015. godine.

19 Obaveštenje Ministarstva unutrašnjih poslova, Direkcija policije, Uprava granične policije 03/10 broj:26-766/08, od 5. avgusta 2015. godine.

osoba kojoj je dodeljeno utočište ima pravo na stalni boravak. U prvostepenom postupku po zahtevu za stalno nastanjenje nadležan organ je Ministarstvo unutrašnjih poslova, dok u postupku po žalbi odlučuje Vlada.²⁰

Imajući u vidu da je stalno nastanjenje jedan od uslova za ostvarivanje brojnih prava, nemogućnost ostvarivanja ovog prava stavlja osobe koje su dobile azil u izuzetno težak položaj jer u komunikaciji sa brojnim institucijama ne mogu bez teškoća da dokažu da imaju pravo na boravak u Srbiji.

Zakon o državljanstvu predviđa da stranac kome je shodno propisima o kretanju i boravku stranaca odobreno stalno nastanjenje, može, na svoj zahtev, biti primljen u državljanstvo Republike Srbije ako ispunjava ostale uslove predviđene Zakonom o državljanstvu.²¹ Dakle, osnovni preduslov za prijem u državljanstvo jeste odobrenje stalnog nastanjenja strancu, odnosno stalnog boravka. To praktično znači da osoba kojoj je odobren azil u Srbiji zbog neusklađenosti Zakona o državljanstvu i Zakona o strancima sa Zakonom o azilu neće moći da dobije prijem u srpsko državljanstvo, što je u suprotnosti sa članom 34 Konvencije o statusu izbeglica koji predviđa da će države ugovornice u najvećoj mogućoj meri omogućiti asimilaciju i naturalizaciju izbeglica.

20 Član 38 Zakona o strancima.

21 Član 14, stav 1 Zakona o državljanstvu.



CIP – Каталогизација у публикацији –
Народна библиотека Србије, Београд

341.43(497.11)“2015”

PRAVO na azil u Republici Srbiji 2015 / [urednik Lena Petrović ;
fotografije Marija Piroški, Gordan Paunović, Bogdan Krasić]. – Beograd :
Beogradski centar za ljudska prava, 2016 (Beograd : Dosije studio). – 74 str. :
fotogr. ; 23 cm. – (Biblioteka Izveštaji / [Beogradski centar
za ljudska prava] ; 26)

Tiraž 250. – Predgovor: str. 13–14. – Napomene i bibliografske reference uz
tekst.

ISBN 978-86-7202-163-9

а) Азил – Србија – 2015
COBISS.SR-ID 223013132