

PRAVO NA AZIL U REPUBLICI SRBIJI 2016



Beogradski centar za ljudska prava

Biblioteka

Izveštaji

27

Biblioteka
Izveštaji

PRAVO NA AZIL U REPUBLICI SRBIJI 2016

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

Slika na koricama

Joan Miró, *El nacimiento del mundo (Rađanje sveta)*, 1925.

Lektor i korektor

Jasmina Alibegović

Tiraž

300

ISBN 978-86-7202-171-4

Priprema i štampa

Dosije studio, Beograd

PRAVO NA AZIL U REPUBLICI SRBIJI 2016



Beogradski centar za ljudska prava
Beograd, 2017



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.

SADRŽAJ

Skraćenice.....	7
Uvod.....	9
1. Nadležne institucije u sistemu azila – kratak pregled.....	15
2. Pristup postupku azila i poštovanje principa <i>non-refoulement</i>	19
2.1. Statistika o broju evidentiranih tražilaca azila.....	22
2.2. Pristup postupku azila u policijskim upravama i regionalnim centrima granične policije.....	24
2.3. Pristup postupku azila na aerodromu „Nikola Tesla”.....	31
2.4. Pristup postupku azila u Prihvatilištu za strance.....	33
2.5. Pristup postupku azila u prekršajnim postupcima – poštovanje principa nekažnjavanja.....	34
3. Postupak azila.....	37
3.1. Prvostepeni postupak.....	37
3.2. Drugostepeni postupak.....	43
3.3. Postupak pred Upravnim sudom.....	52
4. Primena koncepta sigurne treće zemlje.....	57
5. Položaj nepraćene i razdvojene dece.....	69
6. Smeštaj tražilaca azila i migranata.....	75
6.1. Položaj tražilaca azila u centrima za azil.....	75
6.1.1. Centar za azil u Banji Koviljači.....	76
6.1.2. Centar za azil u Bogovađi.....	78
6.1.3. Centar za azil u Krnjači.....	79
6.1.4. Centar za azil u Sjenici.....	84
6.1.5. Centar za azil u Tutinu.....	85
6.2. Prihvatni centri.....	87
6.2.1. Prihvatni centar u Preševu.....	88
6.2.2. Prihvatni centar u Adaševcima, Šidu i Principovcu.....	92
6.2.3. Prihvatni centar u Subotici.....	94

6.2.4. Privremeni registracioni centar u Bujanovcu i prihvatno-tranzitni centar u Dimitrovgradu	95
7. Integracija osoba koje su dobile azil.	97
7.1. Pravo na rad	99
7.2. Pravo na obrazovanje	101
7.3. Pravo na socijalnu pomoć	104
7.4. Pravo na smeštaj	105
7.5. Pravo na državljanstvo	107
7.6. Pravo na putnu ispravu.	109
Izvori	111
Međunarodni pravni izvori	111
Propisi Republike Srbije	111
Odluke	114
Ostali izvori	116

SKRAĆENICE

- Beogradski centar – Beogradski centar za ljudska prava
- CA – Centar za azil
 - CAT – Komitet protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (*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*)
 - CCPR – Komitet za ljudska prava UN (*Human Rights Committee*)
 - CRPC – Centar za kriznu politiku i reagovanje
 - DRC – Danski savet za izbeglice (*Danish Refugee Council*)
- Evropska konvencija – Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama
- EKOSOC – Ekonomski i socijalni savet UN (*United Nations Economic and Social Council*)
- Evropski sud – Evropski sud za ljudska prava
- EU – Evropska unija
 - HHC – Mađarski helsinški odbor (*Hungarian Helsinki Committee*)
 - 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 – Konvencija Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica iz 1951. godine
- MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova
 - NPM – Nacionalni mehanizam za prevenciju mučenja
 - NVO – Nevladina organizacija
 - OKS – Određena kategorija stranca
- Odluka Vlade – Odluka Vlade Republike Srbije o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država

Opšti komentar br. 6 – UN Komitet za prava deteta, Opšti komentar br. 6: Tretman nepraćene i odvojene dece van njihove zemlje porekla.

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.

Pravo na azil 2015. – *Pravo na azil u Republici Srbiji 2015*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2016.

Prihvatište – Prihvatište za strance

PC – Prihvatni centar

PU – Policijska uprava

PS – Policijska stanica

RCGP – Regionalni centar granične policije

RS – Republika Srbija

SGP – Stanica granične policije

UN – Ujedinjene nacije

UNHCR – Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice

Uredba o integraciji – Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište

ZBR – Zapadno-balkanska ruta

ZOA – Zakon o azilu

ZOUM – Zakon o upravljanju migracijama

ZOUP – Zakon o opštem upravnom postupku

ZOP – Zakon o policiji

ZP – Zakon o prekršajima

ZS – Zakon o strancima

ZUS – Zakon o upravnim sporovima

ZZDG – Zakon o zaštiti državne granice

UVOD

Tokom 2016. godine Beogradski centar za ljudska prava nastavio je da, uz podršku UNHCR, sprovodi projekat *Podrška tražiocima azila u Srbiji*, koji je prevashodno imao za cilj pružanje besplatne pravne pomoći strancima u potrebi za međunarodnom zaštitom. Pored toga, aktivnosti projekta podrazumevale su i praćenje stanja u oblasti izbegličkog prava u Republici Srbiji, kao i niz aktivnosti usmerenih ka unapređenju položaja tražilaca azila i osoba kojima je priznata međunarodna zaštita. Tokom 2016. godine, Beogradski centar nastojao je da na sveobuhvatan način sagleda brojne izazove sa kojima su se suočavali kako osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom tako i državni organi, i da partnerskim pristupom ponudi rešenja i odgovore na različite probleme koji su proizlazili iz učestalih promena okolnosti kako na nacionalnom tako i na regionalnom nivou.

Većina migranata koji su boravili u Srbiji tokom 2016. godine dolazi iz zemalja koje generišu izbeglice, uključujući osobe sa posebnim potrebama, žrtve seksualno i rodno zasnovanog nasilja i decu bez pratnje i decu razdvojenu od roditelja.¹ Iako je u 2016. godini zabeležen najveći broj priznatih međunarodnih zaštita od stupanja na snagu Zakona o azilu (usvojeno je 42 zahteva za azil), položaj tražilaca azila i osoba kojima je dodeljeno utočište ili supsidijarna zaštita nije umnogome unapređen. Postojeći zakonodavni okvir nije uspeo da odgovori na brojne situacije koje su se dešavale u praksi, te je tako veliki deo aktivnosti koje su državni organi sprovodili prema migrantima počivao na *ad hoc* rešenjima i bio usmeren, pre svega, na humanitarnu pomoć i smeštaj migranata.

Na postupanje Republike Srbije prema migrantima uticale su politike susednih zemalja kao i odluke koje su donošene na nivou Evropske unije. Tako je u martu 2016. godine postignut sporazum između EU i Turske, u formi stavova i obećanja državnih zvaničnika, tzv. „EU – Turkey Statement”,² koji je za cilj imao da smanji priliv izbeglica i migranata u EU, a koji je sledstveno tome doveo i do pojačane kontrole spoljnih granica EU i do „zatvaranja” zapadnobalkanske rute. Posledice ovog dogovora, koji je prevashodno političke prirode, oslikale su se kroz drastično smanjenje broja osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom koje su do postizanja tog sporazuma u hiljadama ulazile u Srbiju. Ipak, iako je Srbija

1 „Regional Refugee and Migrant Repsonse Plan for Europe January – October 2017”, UNHCR, decembar 2016. godine. Dostupno na: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/RRMRP%20Europe%20-%202017.pdf>.

2 „EU – Turkey Statement: Questions and Answers”, Brisel, 19. mart 2016. Dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm.

uvela restriktivnije mere na svojim granicama, to nije sprečilo da u periodu od marta do decembra 2016. godine broj prisutnih migranata u Srbiji poraste. Tako je u martu u Srbiji bilo smešteno 2.000 migranata dok je u decembru taj broj bio 7.000 ljudi. Tokom 2016. godine 12.821 stranac je izrazio nameru da traži azil u Srbiji, ali je svega 574 stranca podnelo zahtev za azil. Među migrantima koji su duže ili kraće vreme boravili u Srbiji, veoma je mali broj onih koji su istinski želeli da tu traže azil. Nadležni organi nastojali su da pruže humanitaru zaštitu (privremeni smeštaj, hranu i zdravstvenu zaštitu) svim strancima bez obzira na to da li su tražili azil ili ne.

Izmene mađarskog zakona o državnoj granici i zakona o azilu stupile su na snagu 5. jula 2016. godine. Nova pravila, između ostalog, podrazumevaju da će mađarska policija imati pravo da automatski vraća sve osobe koje se bez važećih dokumenata sa vizom nađu na teritoriji Mađarske, do osam kilometara od granice sa Srbijom i Hrvatskom, ne ostavljajući im mogućnost da traže azil u toj državi. Od septembra 2015. godine, Mađarska je postepeno ograničavala broj osoba koje u toku jednog dana mogu da, u tranzitnim zonama na granici sa Srbijom, pristupe postupku azila.³ U skladu sa tim, uspostavljene su dve tzv. tranzitne zone u blizini graničnih prelaza Horgoš i Kelebija, kao jedina mesta na kojima izbeglice i migranti mogu da na zakonit način uđu na mađarsku teritoriju i pristupe mađarskom postupku azila. Kako bi se uspostavio red u blizini tranzitnih zona i sprečio boravak više stotina ljudi u neformalnim kampovima na granici između Srbije i Mađarske, migranti koji su boravili u Srbiji su u aprilu 2016. godine počeli da prave spiskove osoba koje žele da uđu u Mađarsku i te spiskove prosledivali mađarskoj graničnoj policiji. Taj neformalni sistem kreiranja i razmene spiskova funkcionisao je tako što su se migranti u spiskove upisivali prilikom dolaska u centar za azil ili prihvatni centar u Srbiji, nakon čega su se spiskovi slali predstavnicima izbeglica i migranata na granici sa Mađarskom. Mađarska granična policija je na osnovu tih dokumenata kreirala novu listu, vodeći računa da prvenstvo imaju ranjive grupe, pre svega porodice sa decom i deca bez pratnje.

Na sednici održanoj 17. jula 2016. godine, Vlada Republike Srbije usvojila je Odluku o obrazovanju policijskih i vojnih snaga za izvršavanje zajedničkih zadataka,⁴ sa ciljem sprečavanja neregularnih migracija i trgovine ljudima duž granice sa Makedonijom i Bugarskom. Ovakve mere Vlade, usmerene ka suzbijanju krijumčarenja ljudi su pozitivne, ali nisu u velikoj meri sprečile neregul-

3 Prvobitno je to bilo 100 osoba dnevno, zatim 50, da bi do sredine 2016. godine samo 30 osoba dnevno moglo da uđe u tranzitnu zonu.

4 „Vlada Srbije usvojila odluku o formiranju timova za kontrolu granice”, *Novosti online*, 17. jul 2016. godine. Dostupno na: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:615622-Vlada-Srbije-usvojila-odluku-o-formiranju-timova-za-kontrolu-granice>.

laran ulazak stranaca u Srbiju, a postavlja se i pitanje da li su stvorile pogodno tle za sprovođenje neformalnih vraćanja migranata u susedne zemlje (*pushback*).

Radna grupa za rešavanje problema mešovitenih migracionih tokova⁵ usvojila je u septembru 2016. godine Plan reagovanja u slučaju povećanog broja migranata na teritoriji Republike Srbije za period od oktobra 2016. do marta 2017. godine čije se sprovođenje prevashodno oslanjalo na strane donacije. Plan je imao za cilj povećanje smeštajnih kapaciteta za migrante koji su boravili u Srbiji, kao i pružanje zdravstvene zaštite i obezbeđivanje pristupa postupku azila onim strancima koji su za to zainteresovani. Plan se bazirao na nekoliko pretpostavki: da je nekontrolisani tranzit izbeglica i migranata preko zemalja Zapadnog Balkana zaustavljen, da će se broj ilegalnih ulazaka u Srbiju znatno smanjiti, da će broj onih koji dnevno ulaze i izlaze iz Srbije biti maksimalno 30, kao i da najveći broj izbeglica i migranata neće percipirati Srbiju kao zemlju u kojoj bi želeli da traže azil. Međutim, Plan je prevideo činjenicu da je u Srbiju tokom 2016. godine ulazilo mnogo više migranata (prema izveštajima UNHCR u julu i avgustu prosečno je dnevno ulazilo 200, a u septembru 2016. godine 300 ljudi), dok je znatno manji broj ljudi uspevao da napusti Srbiju. Plan nije predviđao definisanje pravnog statusa stranaca koji nezakonito borave u Srbiji, ne želeći da tu traži azil, ali imaju potrebu za međunarodnom zaštitom jer dolaze iz zemalja u kojima im je bezbednost i sloboda ugrožena.

Većina izbeglica još uvek ne vidi Srbiju kao zemlju utočišta već samo kao zemlju tranzita na putu ka zemljama koje imaju funkcionalan sistem azila uključujući i program integracije u društveni i kulturni život, što se odražavalo na politiku koju je Srbija sprovodila prema migrantima. Od stupanja na snagu Zakona o azilu 2008. godine izuzetno mali broj ljudi došao je u Srbiju sa namerom da tu traži azil. To se prevashodno može tvrditi za one ljude kod kojih je rizik od progona u zemlji porekla nastao u trenutku kada su po nekom drugom osnovu već boravili u Srbiji (*sur place* izbeglice).⁶ Sa druge strane, većina tražilaca azila, nije u trenutku napuštanja zemlje porekla planirala da međunarodnu zaštitu potraži u Srbiji.⁷ Međutim, kako se politička klima susednih zemalja prema izbeglicama značajno promenila već krajem 2015. godine, kao i početkom 2016. godine, sve

5 Radna grupa osnovana je 2015. godine a čine je ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, ministar unutrašnjih poslova, ministar zdravlja, ministar odbrane, ministar bez portfelja zadužen za evropske integracije i komesar za izbeglice. Ovo telo je osnovano Odlukom Vlade 05 broj 02-6733/2015 od 18. juna 2015. godine, koja je dostupna na: <http://slg.bazapropisa.net/54-20-05-2015/29541-odluka-o-obrazovanju-radne-grupe-za-resavanje-problema-mesovitih-migracionih-tokova.html>.

6 Na primer zbog posla, školovanja, porodice i sl. Takav je slučaj sa određenim brojem libijskih državljana.

7 Ista tvrdnja može se izneti i na račun većine evropskih zemalja, sa izuzetkom Nemačke, Austrije, skandinavskih zemalja, zemalja Beneluksa i sl.

veći broj ljudi donosi odluku da traži azil u Srbiji jer ne može, ili samo uz velike rizike,⁸ može da napuste Srbiju.⁹ Tako se dešava da stranci tek nakon nekoliko nedelja ili čak nekoliko meseci boravka na teritoriji Srbije odluče da zatraže azil.¹⁰ Takođe, sam postupak azila još uvek se ne može smatrati efikasnim iako je u 2016. godini zabeležen najveći broj ljudi koji su dobili međunarodnu zaštitu (42 osobe) od stupanja na snagu Zakona o azilu 2008. godine. Brojni zahtevi za azil se odbacuju samo na osnovu činjenice da je osoba prošla kroz zemlje koje je Vlada Srbije svojom odlukom iz 2009. godine kvalifikovala kao sigurne, a postupci pred drugostepenim organom i Upravnim sudom još uvek ne obezbeđuju delotvornost pravnih lekova. Vlada Srbije je 26. decembra 2016. godine usvojila plan integracije osoba kojima je dodeljeno utočište, čije se sprovođenje očekuje tokom 2017. godine.

U poslednjih deset godina proces pridruživanja Evropskoj uniji predstavlja strateški prioritet Republike Srbije. Sa ciljem usaglašavanja zakonske regulative sa evopskim propisima, u julu 2016. godine, otvoreno je Poglavlje 24 – Sloboda, bezbednost i pravda, koje između ostalog obuhvata oblast migracija i azila. Akcioni plan je predvideo usvajanja novih zakona, Zakona o azilu i Zakona o strancima, koji treba da budu usaglašeni sa evropskim *acquis* u meri u kojoj je to moguće za zemlju kandidata.

U 2016. godini, kroz *twining* projekat „Podrška nacionalnom sistemu azila Republike Srbije” (koji finansira EU), Ministarstvo unutrašnjih poslova i Kome-

-
- 8 Npr. uz pomoć organizovanih kriminalnih grupa koje se bave krijumčarenjem ili van procedura utvrđenih na mađarskoj granici. Vidi više „Mađarska pojačala kontrolu, vraća migrante iza ograde”, *N1 info*, 6. jul 2016. godine. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a174583/Svet/Region/Madarska-pojacala-kontrolu-vraca-migrante-iza-ograde.html>.
 - 9 NPM je u julu 2016. godine objavio „Izveštaj o poseti neformalnim mestima okupljanja izbeglica i migranata u Beogradu” u kome je iznet podatak da je grupa izbeglica poreklom iz Avganistana i Pakistana (u kojoj je bilo i žena i dece) pokušalo da van prelaza na Horgošu i Kelebiji uđe u Mađarsku. Nakon što su prešli ogradu, mađarska granična policija ih je uhvatila i na njih primenila silu u vidu gumenih palica, suzavca i službenih pasa, i potom vratila nazad u Srbiju. Zaštitinik građana – NPM, „Izveštaj o poseti neformalnim mestima okupljana izbeglica i migranata u Beogradu”, br. 281–60/16, Beograd, 10. avgust 2016. godine, str. 4–7. Dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/5001-izv-sh-p-s-i-n-f-r-ln-s-u-uplj-nj-izb-glic-i-igr-n-u-b-gr-du>. Istovetne podatke o praksi mađarskih graničnih organa NPM je izneo i u „Izveštaju o poseti Prihvatnom centru u Subotici, graničnim prelazima Horgoš i Kelebija i Domu za decu ometenu u razvoju Kolevka – Subotica”, br. 281–62/16, 13. septembar 2016. godine, str. 9 i 10. Dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/4998-izv-sh-z-sh-i-ni-gr-d-n-p-s-i-pu-u-sub-ici-s-dg-v-ri-rg-n>.
 - 10 Takav je slučaj sa stotinama ljudi koji su i po nekoliko meseci boravili na ulicama Beograda u napuštenim barakama ili u međugraničnom prostoru sa Mađarskom; Vidi više „Migrante uključiti u azilantski sistem, pitanje ostaje kako”, *N1 info*, 23. novembar 2016. godine. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a209990/Vesti/Vesti/Migrante-ukljuciti-u-azilantski-sistem.html>.

sarijat za izbeglice, intenzivno su nastavili rad na izradi Nacrta zakona o azilu i privremenoj zaštiti. Nacrt je izdrađen i predstavljen na javnim raspravama organizovanim na teritoriji cele Srbije.¹¹ Pored Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, Ministarstvo unutrašnjih poslova pripremlilo je i Nacrt novog zakona o strancima. Beogradski centar za ljudska prava podneo je Ministarstvu unutrašnjih poslova svoje komentare na nacрте oba zakona i predloge za izmenu određenih članova. Neke od predloga je Ministarstvo prihvatilo. Ipak, Zakon o azilu i privremenoj zaštiti i Zakon o strancima nisu usvojeni u 2016. godini.

Pred Vama je peti godišnji izveštaj Beogradskog centra za ljudska prava koji sadrži pregled i analizu propisa i prakse u oblasti zaštite izbeglica u Srbiji tokom 2016. godine. U izveštaju su korišćeni podaci do kojih su autori došli pružajući pravnu pomoć tražiocima azila i prateći stanje u praksi nadležnih organa. Svi statistički podaci u ovom izveštaju dobijeni su od UNHCR i putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

Izveštaj su pripremili: Nikola Kovačević, Bogdan Krasić, Nikolina Milić, Lena Petrović, Anja Stefanović, Bojan Stojanović, Sonja Tošković i Ana Trifunović.

11 Radna verzija Zakona o azilu i privremenoj zaštiti i Zakona o strancima dostupna je na: <http://www.mup.gov.rs>.

1. NADLEŽNE INSTITUCIJE U SISTEMU AZILA – KRATAK PREGLED

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.¹² Sistematizacijom radnih mesta predviđeno je da u Kancelariji za azil bude 29 radnih mesta, međutim sva radna mesta nisu popunjena do kraja 2016. godine.¹³ Službenici Kancelarije za azil imaju policijska ovlašćenja ali ne nose policijsku uniformu niti odaju utisak policijskih službenika prilikom rada sa tražiocima azila. Međutim, brojne procesne odluke u postupku azila potpisuje načelnik Uprave granične policije u čijem sastavu je Kancelarija za azil, što može ukazati na to da Kancelarija za azil nema autonomiju u svom radu.

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.¹⁴ 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. U nekim slučajevima, koje su zabeležili pravnici Beogradskog centra za ljudska prava, bilo je otežano dobijanje potvrde o izraženoj nameri za traženje azila a samim tim i pristup postupku azila.

12 Pravilnik 01 broj 9681/14–8 od 14. januara 2015. godine.

13 Informacija je dobijena u okviru saradnje sa Kancelarijom za azil i na osnovu odgovora 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 izvršioca a nijedan nije angažovan; za radno mesto Vođenje posebnih i operativnih evidencija sa IV-1 stepenom stručne spreme predviđena su dva izvršioca a angažovan je jedan i za radno mesto Vođenje posebnih i operativnih evidencija sa IV stepenom stručne spreme predviđena su i angažovana dva izvršioca.

14 Član 22 ZOA.

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.¹⁵ Žalba se može izjaviti i u slučaju „ćutanja uprave” ukoliko prvostepeni organ ne donese rešenje u roku od dva meseca od dana pokretanja postupka. Komisija za azil je u par slučajeva u 2016. godini donela dobre odluke i služila kao korektiv rada Kancelarije za azil. Po prvi put od stupanja na snagu Zakona o azilu, Komisija za azil je 2016. godine svojom odlukom meritorno rešila upravnu stvar i dodelila tražiocima azila supsidijarnu zaštitu. Ipak, ako se uzmu u obzir sve odluke koje je donela Komisija (u predmetima u kojima su punomoćnici bili pravnici Beogradskog centra za ljudska prava) žalba ovom organu ne može se smatrati efikasnim pravnim sredstvom. Mandat Komisije istekao je u septembru 2016. godine a Vlada nije imenovala nove članove do kraja godine.

Upravni sud – Upravni spor pred Upravnim sudom¹⁶ 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. Tokom 2016. godine praksa Upravnog suda nije značajno unapređena.

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 migracije¹⁷ koji vodi evidencije o licima smeštenim u centrima¹⁸ (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 zaštita¹⁹ i u tom smislu Vladi RS predlaže plan integracije. Uredba o integraciji usvojena je u decembru 2016. godine. Tokom 2016. godine, Komesarijat za izbeglice obezbeđivao je kratkotrajni prihvata migranata koji su samo prolazili kroz Srbiju bez namere da u Srbiji ostanu i traže azil u prihvatnim centrima.

Radna grupa za rešavanje problema mešovityh migracionih tokova²⁰ osnovana je odlukom Vlade 2015. godine a čine je ministar za rad, zapošljavanje, bo-

15 Članovi 20 i 3 ZOA.

16 Član 15 ZOUP.

17 Član 21 ZOA.

18 Član 64 ZOA.

19 Članovi 15 i 16 ZOUM.

20 Odluka o osnivanju Radne grupe 05 broj 02–6733/2015 od 18. juna 2015, dostupna je na: <http://slg.bazapropisa.net/54–20–05–2015/29541–odluka-o-obrazovanju-radne-grupe-za-rešavanje-problema-mesovitih-migracionih-tokova.html>.

račka i socijalna pitanja – predsednik radne grupe, ministar unutrašnjih poslova, ministar zdravlja, ministar odbrane, ministar bez portfelja zadužen za evropske integracije i komesar za izbeglice. Mandat Radne grupe je da prati, analizira i razmatra pitanja mešovitenih migracionih tokova u Srbiji sa posebnim osvrtom na probleme u ovoj oblasti kao i da izrađuje analize stanja i predloge mera za rešavanja uočenih problema i da usklađuje stavove nadležnih državnih organa i drugih organizacija i insitucija koje se bave pitanjem mešovitenih migracija. Administrativne poslove Radne grupe obavlja Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Ova Radna grupa predložila je Vladi nekoliko planova za reagovanja u slučaju povećanog broja migranata (tokom 2015. i 2016. godine) koji su se najviše oslanjali na strane donacije. U septembru 2016. godine Vlada je usvojila Plan odgovora na povećani broj migranata na teritoriji Republike Srbije za periodu od oktobra 2016. do marta 2017. godine koji je predviđao intersektorsku saradnju različitih institucija i planiranje resursa za zbrinjavanje 6.000 migranta u zimskom periodu u državnim prihvatnim centrima. I pored toga, opšti utisak je da još uvek postoji potreba za unapređenjem koordinacije nadležnih organa u sistemu azila i za donošenjem odgovarajućih propisa.

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.²¹ Tokom 2016. godine, centri za socijalni rad bili su aktivnije anažovani u oblasti zaštite dece bez pratnje, imajući u vidu da je broj ove dece bio u porastu.

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 obrazloženje za svoj nezakonit ulazak ili boravak²² čime se obezbeđuje nesmetani pristup postupku azila. Postupak zbog nezakonitog prelaska državne granice²³ ili nedozvoljenog boravka na teritoriji Srbije²⁴ pred prekršajnim sudovima može biti obustavljen ukoliko sud utvrdi da se radi o licu koje želi azil u RS. U 2016. 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.

21 Član 16 ZOA.

22 Član 8 ZOA.

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

24 Član 85 Zakona o strancima.

2. PRISTUP POSTUPKU AZILA I POŠTOVANJE PRINCIPA *NON-REFOULEMENT*

ZOA pitanje pristupa postupku azila reguliše članovima 22 i 23 koji predviđaju da stranac, prilikom granične kontrole na ulasku u Republiku Srbiju ili unutar njene teritorije, može usmenim ili pismenim putem izraziti nameru da traži azil pred ovlašćenim policijskim službenikom MUP (čl. 22, st. 1), nakon čega mu se izdaje potvrda o izraženoj nameri za traženje azila (čl. 23, st. 1)²⁵ i upućuje se da se u roku od 72 sata javi u nekom od centara za azil koji je označen u potvrdi (čl. 22, st. 2). Pored izdavanja potvrde, iako ZOA to ne predviđa, ovlašćeni policijski službenik²⁶ uzima lične i biometrijske podatke, kao i fotografiju stranca i unosi ih u dve elektronske baze podataka MUP – OKS²⁷ i *Afis*.²⁸ Ovakva praksa uvedena je zbog činjenice da veliki broj stranaca ne poseduje putne isprave ili druga lična dokumenta, te su fotografije i otisci prstiju koji se unose u *Afis* jedini pouzdan način za utvrđivanje i proveru identiteta stranca.

Dakle, iz navedenih odredaba može se zaključiti da ovlašćeni policijski službenik pred kojim stranac izražava nameru da traži azil nema ovlašćenje da odluči da li će ili neće pojedincu izdati potvrdu, već je dužan da to učini. Drugim rečima, ovlašćeni policijski službenik ne sme ulaziti u osnovanost izražene na-

25 Član 5 Pravilnika o sadržini i izgledu obrazaca zahteva za azil i isprava koje se mogu izdavati tražiocima azila i licima kojima je odobren azil ili privremena zaštita predviđa da se potvrda izdaje u 3 primerka, od kojih jedan zadržava policijska uprava u kojoj je stranac izrazio nameru da traži azil, jedan se dostavlja Kancelariji za azil dok se jedan primerak daje strancu.

26 Najčešće se radi o policijskom službeniku koji radi unutar organizacione jedinice PU koja se bavi statusnim pitanjima stranaca u Srbiji.

27 „Određena kategorija stranca”. OKS predstavlja bazu podataka o strancima koji borave u Srbiji i u koju se unose sve pravne radnje koje je MUP preduzeo prema njima poput: odobravanja i osnova po kome je odobren boravak u Srbiji, rešenja o otkazu boravka (čl. 35 ZS), rešenja o nezakonitom boravku (čl. 43 ZS), zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka i izrečenih prekršajnih sankcija, rešenja o smeštanju u Prihvatilište za strance (čl. 49 ZS) i sl.

28 *Afis* predstavlja bazu podataka MUP u koji se unose podaci o počiniocima krivičnih dela i prekršaja na teritoriji RS, a koju MUP koristi i za evidentiranje tražioca azila iz prostog razloga što je način provere ličnih podataka preko njega mnogo pouzdaniji nego preko OKS. U *Afis* se, pored ličnih podataka, unose fotografija i biometrijski podaci koji se ne mogu falsifikovati, dok OKS sadrži samo lične podatke poput imena, prezimena, datuma rođenja i sl. Drugim rečima, ukoliko se stranac proverava samo kroz OKS bazu, u slučaju da da drugačije lične podatke (npr. drugi datum rođenja) ili se npr. pogreši samo jedno slovo u imenu, on se prilikom provere neće pojaviti u evidenciji.

mere. Da li je izražena namera stvarna ili data sa ciljem da se zloupotrebi postupak azila, proverava se u postupku azila (u okviru utvrđivanja osnovanosti zahteva za azil) i to od strane Kancelarije za azil (čl. 19 ZOA), Komisije za azil (čl. 20 ZOA) i Upravnog suda (čl. 14 ZUS). Ukoliko policijski službenik sumnja da stranac zloupotrebljava postupak azila²⁹ on može, saglasno članu 22, stav 3 ZOA, sprovesti stranca do Kancelarije za azil ili centra za azil. Kancelarija za azil u tom slučaju može doneti rešenje kojim se strancu ograničava kretanje za vreme trajanja postupka azila (čl. 51 ZOA). Na istovetan način policijski službenik može postupiti i onda kada nije u mogućnosti da utvrdi identitet stranca ili kada proceni da tako nalažu razlozi zaštite bezbednosti zemlje i javnog poretka (čl. 51, st. 1, tač. 1 i 3 ZOA). Ograničenje kretanja može se sprovesti ili određenjem smeštaja u Prihvatilištu za strance³⁰ ili ograničenjem kretanja u nekom od centra za azil, koji su inače otvorenog tipa (čl. 52, st. 1 ZOA).³¹ Takva mera se retko primenjuje u praksi.

Broj osoba koje je MUP tokom 2016. godine evidentirao kao tražioce azila ne oslikava realan broj ljudi koji ima istinsku nameru da zatraži međunarodnu zaštitu u Srbiji, već nedostatak pravnog okvira koji ne sadrži propise koji bi migrantima, koji ne žele da traže azil u Srbiji, omogućili da na određeno vreme legalizuju boravak i uživaju elementarna prava poput prava na smeštaj, ishranu, zdravstvenu zaštitu i psiho-socijalnu podršku.³² Izdavanje potvrda jeste uslov da stranci budu

- 29 Na primer, kako bi izbegao prinudno udaljenje ili odgovornost za nezakonit ulazak ili boravak na teritoriji RS.
- 30 Saglasno članovima 49–53 ZS. Prihvatilište za strance u Padinskoj Skeli predstavlja ustanovu MUP u koju se smeštaju stranci koji ne ispunjavaju uslove za zakonit boravak na teritoriji RS i koje je potrebno prinudno udaljiti, kao i stranci kojima je potrebno utvrditi identitet, ili iz drugih razloga koji su predviđeni drugim propisima.
- 31 Važno je istaći da termin ograničenje kretanja nije dovoljno precizan, jer i boravak u Prihvatilištu i zabrana napuštanja centra za azil po svojoj prirodi odgovaraju lišenju slobode (vidi više u: *H. L. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 45508/99, st. 73, odluka od 5. oktobra 2004. godine; *H. M. protiv Švajcarske*, predstavka br. 39187/98, st. 45, odluka od 26. februara 2002. godine; *Guzzardi protiv Italije*, predstavka br. 7367/76, st. 95, odluka od 6. novembra 1980. godine; kao i u *Guide on Article 5 of the Convention – Right to liberty and security*, Savet Evrope 2014, str. 5 i 6).
- 32 Vlada RS pokušala je da prevaziđe ovaj problem usvajanjem Odluke o izdavanju Potvrde o ulasku na teritoriju Republike Srbije za migrante koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti u decembru 2015. godine. Međutim, zbog činjenice da je tzv. tranzitna potvrda koja se izdavala na osnovu ove odluke važila kao i potvrda o izraženoj nameri da se traži azil svega tri dana, problem neregulisanog statusa ljudi koji jesu izbeglice, ali ne žele međunarodnu zaštitu u Srbiju nastavio je da postoji i tokom 2016. godine s obzirom da 3 dana nije bilo dovoljno da stranci napuste Srbiju. Pored toga, pomenuta odluka prestala je da se primenjuje u prvoj polovini 2016. godine, te se praksa izdavanja potvrda za azil i ljudima koji ne žele zaštitu u Srbiji nastavila i tokom 2016. godine.

smešteni u nekom od centara za azil³³ ili prihvatnih centara gde bi im bio obezbeđen egzistencijalni minimum.³⁴ U okolnostima velikog priliva stranaca koji u Republici Srbiji borave najčešće sa željom da stignu do željene zemlje destinacije, tj. u okolnostima gde se potvrde o izraženoj nameri za traženje azila izdaju bez adekvatnog i senzitivnog profilisanja, policijski službenici ne prave nikakvu procenu stvarne namere pojedinca – da li želi ili ne želi da ostane u Srbiji – niti za takvo profilisanje postoji uporište u pozitivnim propisima, pa je čest slučaj da se strancima koji žele istinski da ostanu u Srbiji izdaju potvrde sa uputom u prihvatne centre, a ne u centre za azil, što se odražava na mogućnost pristupa postupku azila. Kancelarija za azil je tokom 2016. godine službene radnje sprovedila samo u centrima za azil, te ukoliko je stranac upućen npr. u PC u Preševu, on nije imao mogućnost da tu podnese zahtev za azil i samim tim nije imao pristup postupku azila.

Drugi problem sa ovakvom praksom odnosi se na situacije kada stranci ne odu u centar koji im je naznačen na potvrdi o izraženoj nameri za traženje azila plašeći se da će biti lišeni slobode ili deportovani,³⁵ te po isteku 72 sata oni ostaju bez osnova za legalan boravak i humanitarnu zaštitu. Ponovno uvođenje ovih ljudi u sistem azila predstavlja veliku poteškoću, zbog činjenice da ne postoje pravni mehanizam koji bi tražiocima azila omogućio ponovno izdavanje potvrde o izraženoj nameri za traženje azila.

33 Prema članu 2, stav 2 ZOA, stranac je u roku od 72 časa od izdavanja potvrde dužan da se javi centru za azil radi dobijanja smeštaja.

34 Treba istaći da je tokom 2016. godine, u situacijama kada je dolazilo do porasta broja stranaca koji borave u Srbiji, a koji pritom nisu imali istinsku nameru da ostanu u Srbiju, tolerisan boravak u centrima za azil i prihvatnim centrima i ljudi koji nisu imali potvrdu. Međutim, čest je bio slučaj i da su uprave prihvatnih centara uslovljavale strance da izraze nameru da traže azil kako bi im bio obezbeđen smeštaj. U takvim situacijama, neizdavanje potvrda ovim osobama za posledicu je imalo veliki broj stranaca koji su boravili na ulicama Beograda. Vidi više „Obezbeđen prevoz migrantima do prihvatnih centara”, *N1 info*, 5. januar 2017. godine. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a219147/Vesti/Vesti/Obezbedjen-prevoz-migrantima-do-prihvatnih-centara.html>.

35 U velikom broju slučajeva od sredine 2016. godine, strancima su se izdavale potvrde za odlazak u PC u Preševu koji je zatvorenog tipa. Pored toga, pravnici Beogradskog centra, ali i zaposleni u drugim nevladinim organizacijama koje pružaju humanitarnu pomoć izbeglicama poput Praxis-a ili CRPC, primili su na desetine pritužbi da se ljudi iz PC u Preševu neformalno vraćaju u Makedoniju. Makedonska nevladina organizacija MYLA zabeležila je na stotine slučajeva neformalnih vraćanja izbeglica iz Srbije u Makedoniju, a iste navode potvrdio je i UNHCR; vidi više „Balkan countries illegally push back migrants: UNHCR”, *Ahramonline*, 26. decembar 2016. godine. Dostupno na: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/2/9/253913/World/International/Balkan-countries-illegally-push-back-migrants-UNHC.aspx>). Zbog svih navedenih činjenica, izbeglice se plaše da odu u Preševu, i odlučuju da ostanu van sistema u neformalnim kampovima. Vidi više: „Izbeglice žive u nehumanim uslovima van kampova”, *N1 info*, 23. novembar 2016. godine. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a210016/Video/Info/Izbeglice-zive-u-nehumanim-uslovima-van-kampova.html>.

2.1. Statistika o broju evidentiranih tražilaca azila

Od 1. januara do 31. decembra 2016. godine 12.821 osoba izrazilo je nameru da zatraži azil, odnosno evidentirano je kao tražilac azila u Republici Srbiji.³⁶ Ovo predstavlja veliku razliku u odnosu na 2015. godinu kada je evidentirano čak 577.995 tražilaca azila, te čak i manji broj u odnosu na 2014. godinu kada je evidentirano 16.940 osoba koje su izrazile nameru da zatraže azil u Republici Srbiji. Tokom prvih tri meseca 2016. godine izdato je i 94.756 potvrda o ulasku na teritoriju Republike Srbije za migrante.³⁷ Sa ovakvom vrstom evidentiranja prestalo se u martu 2016. godine.

Od broja osoba koje su u toku 2016. godine izrazile nameru da traže azil u Srbiji, bilo je 9.128 muškaraca, 3.693 žena, odnosno gledano po starosnoj strukturi 5.390 maloletnika, od čega 177 maloletnika bez pratnje, zakonskog zastupnika ili srodnika; najveći broj maloletnika bez pratnje bio je iz Avganistana (119), zatim iz Sirije (24) i iz Pakistana (16).

Broj evidentiranih tražilaca azila bio je nešto manji početkom godine, pa je u januaru azil zatražilo 475 osoba, u februaru 712, u martu 699, u aprilu 598, u maju 861, a od juna taj broj počinje da raste te iznosi 1.206, u julu 1.532, u avgustu 1.920, u septembru 951, u oktobru 1.247, u novembru 1.503 i u decembru 1.117.

Mesto izražavanja namere za traženje azila u 2016. godini

Područne policijske stanice	10.506
Prihvatni centar u Preševu	1.210
Granični prelazi	602
Kancelarija za azil	440
Prihvatilište za strance	43
Aerodrom „Nikola Tesla“	19

Broj izraženih namera od početka primene Zakona o azilu

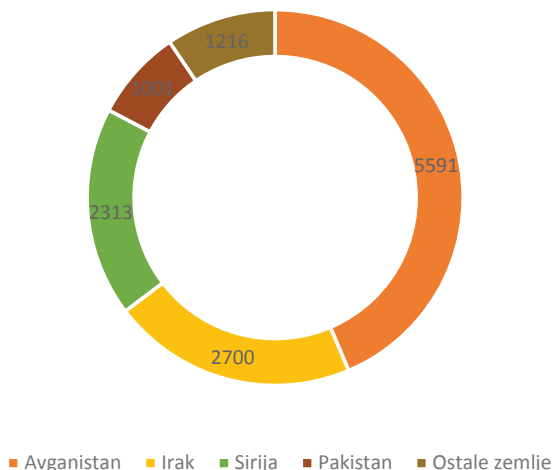
2008.	77
2009.	275
2010.	522

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

37 Ova potvrda izdavala se na osnovu Odluke o izdavanju Potvrde o ulasku na teritoriju Republike Srbije za migrante koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti.

2011.	3.132
2012.	2.723
2013.	5.066
2014.	16.490
2015.	577.995
2016.	12.821

Struktura tražilaca azila po zemljama porekla u 2016. godini



Najveći broj osoba koje su u toku 2016. godine izrazile nameru da traže u Srbiji bio je iz Avganistana, i to 5.591, zatim iz Iraka 2.700, Sirije 2.313 i Pakistana 1.001. Pored toga, zemlje porekla tražilaca azila bile su i: Iran 278, Alžir 173, Somalija 162, Maroko 141, Kuba 92, Bangladeš 46, Libija 44, Palestina 37, Šri Lanka 31, Eritreja 29, Demokratska Republika Kongo 21, Indija 16, Egipat 12, Gana 10 i Kamerun po 10, Tunis i Nigerija po 9, Zapadna Sahara 7, Etiopija 6, Sjedinjene Američke Države, Nepal, Liban i Hrvatska po 5, Uzbekistan, Turska, Sudan, Rusija, Gvineja i Bosna i Hercegovina po 4, Jemen, Tadžikistan, Mali, Liberija, Slovenija, Saudijska Arabija, Ruanda, Grčka, BJR Makedonija, Bugarska po 2 i po jedan tražilac azila iz Ukrajine, Rumunije, Poljske, Crne Gore, Moldavije, Meksika, Mauritanije, Centralnoafričke Republike, Obale Slonovače, Republike Kongo, Burundija i Albanije kao i 3 tražioca azila iz nepoznatih država i država Okeanije.

2.2. Pristup postupku azila u policijskim upravama i regionalnim centrima granične policije

Tokom 2016. godine zabeležen je niz problema u praksi izdavanja potvrda o izraženoj nameri za traženje azila od strane PU i RCGP, i to prevashodno u odnosu na ljude koji su već duže vreme boravili u Srbiji, pa tek onda odlučili da zatraže međunarodnu zaštitu. Mnogi stranci su za vreme svog boravka u Srbiji došli u kontakt sa MUP koji je prema njima preduzeo neku od mera koje predviđaju ZOA i ZS: donošenje rešenje o nezakonitom boravku (čl. 43 ZS) ili otkazu boravka (čl. 35 ZS),³⁸ prekršajno kažnjavanje zbog nezakonitog ulaska (čl. 65 ZZDG i čl. 84, st. 1 ZS) ili boravka na teritoriji RS (čl. 85 ZS), automatsko izdavanje potvrde o izraženoj nameri za traženje azila iako stranac takvu nameru nije izrazio (čl. 22 i 23 ZOA), izdavanje tranzitne potvrde³⁹ i sl. Sve mere koje su preduzete prema strancima unose se u OKS i *Afis*. Ukoliko strancima prilikom prvog kontakta sa službenicima policije nije izdata potvrda o izraženoj nameri za traženje azila, već su prema njima preduzete druge mere, ta činjenica se uzima kao razlog za uskraćivanje pristupa postupku azila tj. za neizdavanja potvrde o izraženoj nameri za traženje azila. Naime, policijski službenici takvu situaciju tumače kao zloupotrebu sistema azila.

Ne sporeći da je u značajnom broju slučajeva ocena policijskih službenika o zloupotrebi sistema azila opravdana, ovakvo postupanje ipak nije u skladu sa članovima 22 i 23 ZOA koji ne predviđaju diskreciono ovlašćenje policijskih službenika da odlučuju da li će nekome izdati potvrdu o izraženoj nameri za traženje azila.⁴⁰ Drugim rečima, puko odbijanje da se određenoj osobi izda potvrda predstavlja arbitrarno postupanje. Nije sporno da je zadatak policijskih službenika da sprečavaju zloupotrebe sistema azila, ali je neophodno da se to čini na zakonit način. Kao što je napred navedeno, ZOA predviđa da u slučaju kada postoji sumnja na zloupotrebu, ovlašćeni policijski službenik o tome može obavestiti Kancelariju za azil, koja dalje može preduzeti mere, poput smeštanja u Prihvatišće ili izricanja zabrane napuštanja centra za azil. U prvih 9 meseci 2016. godine,

38 Što je svojstveno npr. PS u Raškoj koja po automatizmu, bez utvrđivanja svih relevantnih okolnosti (npr. da li pojedinac hoće azil u Srbiji ili ne) i bez prevodioca za jezik koji stranci razumeju izdaju rešenja o otkazu boravka svim strancima koje zateknu na teritoriji koja potpada pod njihovu mesnu nadležnost.

39 Član 1 Odluke o izdavanju Potvrde o ulasku na teritoriju Republike Srbije za migrante koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti.

40 Ovakva praksa pogubna je i sa humanitarnog aspekta, s obzirom da ljudi bez potvrde ne mogu da budu smešteni u pojedine prihvatne centre ili centre za azil koji posedovanje potvrde uzimaju kao preduslov za smeštanje u kamp. Zbog toga, ovi ljudi su primorani da borave na ulicama Beograda i drugih gradova.

samo u Upravi za strance u Beogradu zabeleženo je 105 nepravilnosti koje su za posledicu imale uskraćivanje pristupa postupku azila.⁴¹

Napred opisana praksa nije pravilo, ali ipak preovlađuje u odnosu na druge zakonom predviđena situacije. Naime, dešavalo se da policijski službenici jednostavno izdaju potvrdu strancu, bez obzira što je pre toga već imao potvrdu koja je istekla ili je bio prekršajno kažnjen.⁴² I suprotno, postoje PS koje po automatizmu izdaju rešenje o otkazu boravka, bez da su izvršili adekvatnu procenu osobe u pitanju.⁴³

Pored problema koji se odnose na tumačenje članova 22 i 23 ZOA, zabeleženo je i nekoliko slučajeva u kojima su pojedini policijski službenici Uprave za strance u Beogradu (PS Savski venac) postupali prema tražiocima azila na neprimeren način. Tražioci azila su se žalili saradnicima Beogradskog centra da su pojedini policijski službenici PS Savski venac vikali na njih, pretili im da će biti odvedeni u zatvor, da će ih deportovati u Makedoniju i Tursku i tako dalje. Ovakve pritužbe odgovaraju slučajevima u kojima su pravnici Beogradskog centra, ali i zaposleni u Praxis-u i CRPC-u lično prisustvovali u nekoliko navrata.

Tako je A. W. iz Sirije prilikom službene radnje saslušanja u toku postupka azila istakao da prvi put kada je došao u policiju da izrazi nameru, suočio sa vređanjem na verskoj osnovi, a takođe mu je rečeno da se vrati u Tursku.⁴⁴ Ovakvo postupanje može imati odvratajući efekat na osobe koje istinski žele da traže azil u Srbiji.

Ipak, važno je istaći i da su pravnici Beogradskog centra u značajnom broju slučajeva imali prilike da na profesionalan način saraduju sa mnogim inspektorima za strance iz PS Savski venac. Takav model saradnje trebao bi da posluži kao primer svim policijskim službenicima koji u svom radu dolaze u kontakt sa izuzetno ranjivom kategorijom ljudi – tražiocima azila.

Kao i prethodnih godina, i 2016. godine su uočeni slučajevi u kojima je osobama koje su vraćene iz Mađarske u Srbiju uskraćen pristup postupku azila.⁴⁵ U jednom slučaju, tri izbeglice iz Sirije (koje su nakon ubrzane procedure azila

41 Podaci su dobijeni kroz terenski rad pravnika Beogradskog centra, ali i od drugih nevladinih organizacija, CRPC i Praxis.

42 Beogradski centar za ljudska prava je zabeležio niz slučajeva u kojima je jedna smena Uprave za strance u Beogradu odbila da izda potvrde strancima, da bi istog dana druga smena bez ikakvog pogovora to učinila.

43 Takav je slučaj sa PS u Raškoj koja je u novembru i decembru 2016. godine izdala na desetina potvrda o otkazu boravka strancima za koje se nakon pravnog savetovanja koje su sproveli pravnici Beogradskog centra ispostavilo da istinski žele da traže azil u Srbiji.

44 Zapisnik sa saslušanja iz postupka azila zaveden pod br. 26–1395/16.

45 Vidi više u *Pravo na azil 2015*, str. 43 i 44.

u pritvorskoj jedinici Roške neformalno vraćene u Srbiji)⁴⁶ 10 dana nisu mogle da pristupe postupku azila u Upravi za strance u Beogradu. Činjenica da su sa sobom imali kompletnu dokumentaciju iz postupka azila u Mađarskoj korišćena je kao razlog za uskraćivanje pristupa postupku azila. U više navrata im je prećeno zatvorom i vraćanjem u Tursku i svakim put im je bilo rečeno da odu iz prostorija Uprave za strance u Beogradu. Tek kada je u njihovoj pratnji bio pravnik Beogradskog centra, izdate su im potvrde i omogućen im je pristup postupku azila. Do tada su boravili van sistema i u riziku da budu lišeni slobode kao iregularni mirganti i vraćeni u Makedoniju (zemlja iz koje su ove tri osobe ušle u Srbiju).

Ostaje nejasno da li ljudi koji su vraćeni iz neke od susednih zemalja u Srbiju imaju pravo da, iz ugla nadležnih institucija, traže azil u Srbiji ili ne. Dosadašnji slučajevi Beogradskog centra ukazuju da je neformalan stav MUP (koji nema utemeljenje u čl. 22 i 23 ZOA) da osobe koje su vraćene iz Mađarske nemaju pravo da traže azil u Srbiji, osim ukoliko to njihov punomoćnik ne *izdejtviuje* u komunikaciji sa inspektorima za strance i Kancelarijom za azil.

U drugoj polovini 2016. godine svi smeštajni kapaciteti, kako u centrima za azil, tako i u prihvatnim centrima bili su preopterećeni. Zbog toga, na nivou MUP i Komesarijata za izbeglice i migracije postignut je dogovor da uprave centara dnevno obaveštavaju MUP o raspoloživim mestima u centrima na taj dan. Na osnovu tih podataka područne PU izdavale su potvrde kojima su upućivali tražioce azila u one centre u kojima je u tom trenutku bilo slobodnih mesta. Međutim, ovakva praksa negativno se odrazila na strance koji su istinski hteli da ostanu u Srbiji, a kojima PU nisu izdavale potvrde sa uputom u centre za azil, već u neke od prihvatnih centara u kojima Kancelarija za azil ne sprovodi službene radnje. Jednostavno rečeno, ovim ljudima je na ovakav način *de facto* uskraćena mogućnost da podnesu zahtev za azil. Zbog toga, pravnici Beogradskog centra u nekoliko navrata morali su da *pregovaraju* sa nedležnim institucijama o premeštaju ovih ljudi u centre za azil. Ovaj problem najlakše bi se mogao prevazići (u odsustvu adekvatnih sistemskih rešenja) kroz uspostavljanje saradnje između NVO koje pružaju besplatnu pravnu pomoć tražiocima azila sa jedne, i MUP i Komesarijata za izbeglice sa druge strane, tako što bi NVO obaveštavale pomenute institucije za koje osobe su, nakon detaljnog intervjua, procenile da imaju nameru da ostanu u Srbiji. Ove ljude bi potom PU trebale da upućuju u neki od centara za azil gde bi im bilo omogućeno da podnesu zahtev za azil.⁴⁷ Kako je

46 Svedočenje o postupanju mađarske policije u pritvorskom centru Roške možete pogledati u dokumentarcu Insajdera „Prekobrojni”. Dostupno na: <https://insajder.net/sr/sajt/tema/1879/>.

47 Ovaj vid saradnje ostvaren je u nekoliko navrata i pokazao se kao uspešan.

broj ljudi koji želi da ostane u Srbiji izuzetno mali, najidealnije rešenje bi bilo da se istinski tražioci azila upućuju u CA u Krnjači gde Kancelarija za azil najredovnije obavlja službene radnje.

U julu 2016. godine Vlada Republike Srbije donela je Odluku o obrazovanju policijskih i vojnih snaga za izvršavanje zajedničkih zadataka,⁴⁸ kojom je predviđeno da se granice Srbije prema Bugarskoj i Makedoniji *ojačaju* mešovitim patrolama pripadnika Ministarstva odbrane i MUP. Ovakva odluka usledila je kao odgovor Srbije na činjenicu da se sve više ljudi u potrebi za međunarodnom zaštitom suočava sa ozbiljnim poteškoćama da preko Mađarske i Hrvatske ode u neku od zemalja EU, što je dalje dovelo do drastičnog porasta broja osoba koje borave na teritoriji Srbije bez namere da u njoj zatraži azil. Broj ljudi koji je ulazio u Srbiju posle zatvaranja zapadnobalkanske rute bio je gotovo konstantan (od nekoliko desetina do 150 dnevno), dok je broj ljudi koji je iz nje izlazio bio znatno manji.⁴⁹ Ovakav splet okolnosti doveo je do toga da je u periodu oktobar-decembar 2016. godine na teritoriji Srbije svakoga dana u proseku boravilo između 6.000 i 7.000 ljudi,⁵⁰ od čega oko 20% van centara za azil i prihvatnih centara u nehumanim uslovima.⁵¹

Praksa uvođenja mešovitim patrola na granici sa Bugarskom i Makedonijom daje razloga za brigu s obzirom da brojni zvaničnici redovno u javnosti iznose podatke o *uspešnim* akcijama u kojima su vojska i policija *sprečile grupe migranata*, ili *ilegalne migrante* da pređu granicu. Ministarstvo odbrane je u decembru 2016. godine izjavilo da je sprečilo 18.000 migranata da ilegalno pređu granicu.⁵²

48 Vidi više „Policija i vojska zajedno protiv ilegalnih migracija”, *N1 info*, 16. jul 2016. godine. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a177575/Vesti/Vesti/Policija-i-vojska-zajedno-protiv-ilegalnih-migracija.html>.

49 Nakon zatvaranja ZBR, Mađarska je uvela praksu da svakoga dana na svoju teritoriju prima po 30 osoba, 15 na graničnom prelazu Horgoš i 15 na graničnom prelazu Kelebija. Ovaj broj je smanjen na 20 dnevno krajem novembra 2016. godine. Pored toga, razumno je pretpostaviti da je određeni broj ljudi uspeo da napusti Srbiju koristeći usluge krijumčara.

50 „Serbia update – 05–07 December 2016”, UNHCR.

51 Oko 1000 ljudi svakoga dana u navedenom periodu boravilo je na ulicama Beograda u napuštenim barakama u blizini autobuske stanice, dok je od nekoliko stotina (u jednom trenutku i više od hiljadu) u oktobru, do nekoliko desetina u decembru boravilo u među-graničnom prostoru između Srbije i Mađarske u nehumanim uslovima. Vidi više „Krijumčari migranata se primirili, traže nove „rupe” za rute”, *Novosti online*, 26. jul 2016. godine. Dostupno na: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/reportaze/aktuelno.293.html:616804-Krijumcari-migranata-se-primirili-traze-nove-rupe-za-rute>.

52 „Migranti nezadovoljni uslovima života”, *Danas*, 27. decembar 2016. godine, dostupno na: http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=335391&title=Migranti+nezadovoljni+uslovi+ma+%C5%BEivota.

Ne sporeći pravo Srbije da reguliše ulazak, boravak i izlazak sa svoje teritorije,⁵³ ona, kao i svaka zemlja potpisnica Evropske konvencije, dužna je to da čini kroz procedure koje su propisane domaćim zakonima, i uz poštovanje principa *non-refoulement*, kao i principa koji počiva na zabrani kolektivnog proterivanja.⁵⁴ Teško je pretpostaviti da je 18.000 ljudi sprečeno da pređe granicu na način na koji to zahtevaju standardi Saveta Evrope, tj. da je svakome od ovih ljudi, u individualnoj proceduri propisanoj zakonom, uz asistenciju pravnika i prevodioca za jezik koji razumeju, uručena individualna odluka o odbijanju ulaska na teritoriju RS⁵⁵ na koju je stranac imao mogućnost žalbe sa suspenzivnim dejstvom.⁵⁶ Zapravo, Srbija još uvek nema pravni okvir koji reguliše ovakav vid postupanja, te puko odbijanje ulaska na teritoriju Srbije, pogotovo strancima koji dolaze iz zemalja koje generišu izbeglice predstavlja kolektivno proterivanje ili tzv. *push-back*.⁵⁷ U napred opisanoj situaciji, dešavaju se pojedini incidenti.

Tako je u decembru 2016. godine sedmočlana porodica iz Sirije uputila poziv za pomoć nevladinog organizaciji Info Park tražeći od njih da obavesti MUP da se nalaze u šumi u blizini granice sa Bugarskom u teškim uslovima na temperaturi od -11 stepeni celzijusovih.⁵⁸ Prema rečima sirijskih izbeglica, mešovite patrolne vojske i policije presrele su autobus kojim su (sa uredno izdatim potvrđama o izraženoj nameri za traženje azila) putovali ka PC u Bosilegradu, izvele ih napolje i odvezle van magistralnog puta na udaljenu lokaciju u šumi koja se nalazi u neposrednoj blizini granice sa Bugarskom. Naveli su da su im pripadnici vojske i policije oduzeli i uništili potvrde, kao i druge stvari koje bi mogle da ukažu da su boravili na teritoriji Srbije, i naredile im da se vrate peške u Bugarsku. Kako je PS u Surdulici postupila po SOS pozivu, izbeglice iz Sirije spašene su i smeštene u PC u Preševu.⁵⁹ Nakon nekoliko dana utvrđeno

53 „Kao što je Sud ranije zapazio, države ugovornice imaju pravo, kao stvar dobro utvrđenog međunarodnog prava i prema svojim ugovornim obavezama uključujući i Konvenciju, da kontrolišu ulazak, boravak i proterivanja stranca. Štaviše, mora se primetiti da pravo na politički azil nije sadržano ni u Konvenciji niti u njenim protokolima” (*Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 22414/93, st. 73, odluka od 15. novembra 1996. godine).

54 Član 4 Protokola br. 4 uz Evropsku konvenciju.

55 Član 1 Protokola br. 7 uz Evropsku konvenciju.

56 Nacrt novog zakona o strancima predviđa ovakvu proceduru kroz tzv. odluku o odbijanju ulaska strancu (čl. 15), za koju je predviđena i mogućnost žalbe, doduše bez suspenzivnog dejstva (čl. 38).

57 *Hirsi Jamaa i drugi protiv Italije*, predstavka br. 27765/09, st. 185 i 186, odluka od 23. februara 2012. godine.

58 „Paunović: izbeglice odvedene u šumu i tamo ostavljene”, *N1*, 18. decembar 2016. godine. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a215445/Vesti/Vesti/Paunovic-Izbeglice-odvedene-u-sumu-i-tamo-ostavljene.html>.

59 Vidi više „Patrola vojske i policije ostavila migrante da umru u šumi”, *N1 info*, 19. decembar 2016. godine. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a215703/Vesti/Vesti/Patrola-vojske-i-policije-ostavila-migrante-da-umru-u-sumi.html>.

je da su one evidentirane kao tražioci azila u Upravi za strance, a Osnovno javno tužilaštvo u Vladičinom Hanu pokrenulo je postupak utvrđivanja krivične odgovornosti službenih lica koja su to veče dežurala na punktu uspostavljenom 20 km od Bosilegrada.⁶⁰ Ministarstvo odbrane,⁶¹ kao i pojedini državni zvaničnici,⁶² odbacili su ovakve optužbe tvrdeći da su pripadnici mešovityh patrola ponudili pomoć sirijskoj porodici, ali da su oni to odbili i odlučili da sami nastave peške ka PC u Bosilegradu.⁶³ Postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada MUP i Ministarstva odbrane pokrenuo je i Zaštitnik građana,⁶⁴ a Beogradski centar za ljudska prava dobio je ovlašćenje da zastupa ove ljude u postupku utvrđivanja navodne povrede člana 3 Evropske konvencije tj. člana 25 Ustava RS.⁶⁵

Još jedan incident u vezi koga postoje indicije da su nadležni organi Republike Srbije sproveli kolektivno proterivanje dogodio se u oktobru 2016. godine kada su pravnici makedonske nevladine organizacije MYLA u periodu od 13. do 19 oktobra u Prihvatnom centru u Tabanovcima zatekli na stotine ljudi koji su tvrdili da ih je srpska policija autobusima vratila u Makedoniju iz Prihvatnog centra u Preševu. Kod nekoliko stranaca pronađena su dokumenta izdata od strane nadležnih organa Srbije, uključujući i u jednom slučaju ličnu kartu za tražioca azila koja je pronađena kod državljanina Pakistana koji je tvrdio da ga je policija lišila slobode u Beogradu i vratila u Makedoniju.⁶⁶ O rasprostranje-

60 Vidi više „Tužilaštvo proverava informacije o izbeglicama ostavljenim na –11 u šumi”, *Insajder*, 26. decembar 2016. godine. Dostupno na: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/2523/Tu%C5%BEila%C5%A1tvo-proverava-informacije-o-izbeglicama-ostavljenim-na--11-u-%C5%A1umi.htm>.

61 Vidi više „Dorđević i Diković na pitanja Insajdera: Vojska nije ostavila izbeglice u šumi”, *Insajder*, 23. decembar 2016. godine. Dostupno na: <https://insajder.net/sr/sajt/tema/2502/%C4%90or%C4%91evi%C4%87-i-Dikovi%C4%87-na-pitanja-Insajdera-Vojska-nije-ostavila-izbeglice-u-%C5%A1umi.htm>.

62 Vidi više „Vulin: Nema nasilne deportacije migranata iz Srbije”, *Insajder*, 27. decembar 2016. godine. Dostupno na: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/2534/Vulin-Nema-nasilne-deportacije-migranata-iz-Srbije.htm>.

63 Ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Aleksandar Vulin izjavio je da Srbija ne vrši ilegalne deportacije migranata. Vidi „Vulin: Nema nasilne deportacije migranata”, *Beta*, 27. decembar 2016. godine. Dostupno na <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:641915-Vulin-Nema-nasilne-deportacije-migranata>.

Međutim, važno je podsetiti da je upravo ministar Vulin u junu 2015. godine izjavio da je preko noći 400 migranata vraćeno na teritoriju Makedonije. Vidi više „Vulin: Sinoć vraćeno 400 migranata u Makedoniju”, *Blic online*, 23. jun 2015. godine. Dostupno na: <http://www.blic.rs/vesti/politika/vulin-sinoc-vraceno-400-migranata-u-makedoniju/3k5gvrn>.

64 Vidi više „Zaštitnik građana počeo kontrolu u slučaju ilegalne deportacije izbeglica”, *Insajder*, 20. decembar 2016. godine. Dostupno na: <https://insajder.net/sr/sajt/tema/2458/>.

65 Vidi više „Državu ne zanima ko je ostavio migrantsku porodicu u šumi?”, *Insajder*, 22. decembar 2016. godine. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a216466/Vesti/Vesti/Ko-je-ostavio-migrante-u-sumi.html>.

66 Podaci su dobijeni iz internih izveštaja NVO MYLA.

noj praksi kolektivnog proterivanja u javnost je izašao i UNHCR koji je naveo da je u novembru 2016. godine zabeleženo više od 1.000 slučajeva kolektivnog proterivanja duž zapadnobalkanske rute.⁶⁷

Radi sprečavanja kršenja ljudskih prava migranata, postupanje na granici trebalo bi da se prati kroz monitoring granica (*border monitoring*)⁶⁸ koji je postojao u zemljama u regionu u početnim fazama uspostavljanja sistema azila, tj. u fazi u kojoj se Srbija trenutno nalazi.⁶⁹ Zajedničko nadgledanje granica od strane MUP, UNHCR i nevladinih organizacija podiglo bi profesionalne kapacitete graničnih organa i smanjilo bi rizike od kršenja fundamentalnih standarda koji se odnose na ljudska prava kako izbeglica, tako i drugih kategorija migranata. CAT je u Završnim napomenama na drugi periodični izveštaj Republike Srbije preporučio da bi Srbija *trebalo da uspostavi formalni mehanizam za nadgledanje granica u saradnji sa UNHCR i organizacijama civilnog društva*.⁷⁰



Dakle, opšti je zaključak da ne postoji jasno uspostavljen sistem koji se na jedinstven i dosledan način primenjuje u celoj Srbiji, i da se često pribegava *ad hoc* i nepredvidivim rešenjima koja svoje utemeljenje nemaju u postojećim propisima. Dobar deo ovih problema mogao bi da se prevaziđe tako što bi PU i RCGP bili stavljeni na raspolaganje prevodioci za jezike koje stranci koji prolaze kroz Srbiju najčešće govore.⁷¹ Na taj način bi se na adekvatan način mogle proceniti i potrebe stranaca. Krajnji ishod ovakvog, neuniformnog, postupanja policijskih službenika (u kojima se ne ispituju rizici od *refoulement*)⁷² može biti

67 Vidi više „Balkan countries illegally push back migrants: UNHCR”, *Ahramonline*, 26. decembar 2016. godine. Dostupno na: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/2/9/253913/World/International/Balkan-countries-illegally-push-back-migrants-UNHC.aspx>.

68 Kada se kaže monitoring granica, misli se na zajedničku saradnju koja postoji između MUP, UNHCR i nevladinih organizacija koja se reguliše kroz tripartitni sporazum. Vidi više u: Peace Institute, „Border Monitoring Methodologies – Stakeholders’ Manual for Establishing a Border Monitoring Mechanism”, novembar 2006. godine, str. 49 i 54.

69 Srbija se trenutno, u okviru obaveza koje je preuzela otvaranjem Poglavlja 24, nalazi u fazi izrade novog zakona o azilu koji bi trebao da bude usvojen 2017. godine.

70 „Concluding observations on the second periodic report of the Republic of Serbia”, Komitet UN protiv mučenja, CAT/C/SR.1322 i CAT/C/SR.1323, od 12 maja 2015. godine, st. 15.

71 Vidi više u *Pravo na azil 2015*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2016, str. 42.

72 Procena rizika od postupanja suprotnom članu 3 se mora preduzeti *ex nunc* i sa posebnom oprežnošću (*rigorous scrutiny*) u odnosu na postojeće uslove u zemlji prijema koji su bili poznati ili su morali biti poznati državi ugovornici u vreme proterivanja (*J. K. i drugi protiv Švedske*, predstavka br. 59166/12, st. 83, odluka od 23. avgusta 2016. godine i *F. G. protiv Švedske*, predstavka br. 43611/11, st. 115, odluka od 23. marta 2016. godine). Država ugovornica mora sprovesti procenu u svetlu opšte situacije i u odnosu na njegove ili njenje lične okolnosti (*Salah Sheekh protiv Holandije*, predstavka br. 1948/04, st. 136, odluka od 23. maja 2007. godine).

prinudno udaljenje u zemlje poput Makedonije ili Bugarske, gde migrantima preti postupanje suprotno članu 3 Evropske konvencije.

2.3. Pristup postupku azila na aerodromu „Nikola Tesla”

Praksa SGP Beograd na aerodromu „Nikola Tesla” u pogledu postupanja prema tražiocima azila, ali i strancima koji ne ispunjavaju uslove za ulazak u RS, ostala je nepromenjena i tokom 2016. godine.⁷³ Stranci koji po oceni SGP Beograd ne ispunjavaju uslove za ulazak u Srbiju smeštaju se u posebne tranzitne prostorije na aerodromu gde mogu boraviti od nekoliko dana do nekoliko nedelja.⁷⁴ Policijski službenici SGP Beograd i dalje ne smatraju da su ovi ljudi lišeni slobode, pa se samim tim ne donosi odluka kojom se lišavaju slobode u tranzitnoj zoni za potrebe prinudnog udaljenja. Zapravo, SGP Beograd smatra da se ove osobe nalaze u nadležnosti javnog preduzeća aerodrom „Nikola Tesla”. Prema tome, ovi ljudi ne uživaju pravo da o svom lišenju slobode obaveste osobu po svom izboru, pravo da angažuju pravnog zastupnika, kao ni pravo da na jeziku koji razumeju budu upoznati sa procedurom koja će na njih biti primenjena (postupak vraćanja u treću zemlju ili zemlju porekla iz koje su doputovali). Samim tim, ukoliko se radi o osobi koja je u potrebi za međunarodnom zaštitom, postavlja se pitanje da li se ona uopšte poučava o mogućnosti da traži azil. Najjednostavnije rečeno, osobe na osnovu čijeg porekla se može zaključiti da su u potrebi za međunarodnom zaštitom jednostavno se ukrcaju na prvi sledeći let na kome ima mesta, i o trošku avio-kompanije se vraćaju u zemlju porekla ili treću zemlju iz koje su došli.⁷⁵ Ovakva praksa rizična je sa aspekta poštovanja principa *non-refoulement*, pogotovo ako se u obzir uzme činjenica da su izbeglice iz Sirije, Iraka i Avganistana u prošlosti sa aerodroma „Nikola Tesla” vraćane u zemlje poput Turske, Grčke, Libana ili UAE.⁷⁶

Tokom 2016. godine 19 stranaca je izrazilo nameru da traži azil pred policijskim službenicima SGP Beograda. Sa druge strane, u prvih 6 meseci 2016. godine SGP Beograd je ocenio da 600 stranaca nije ispunjavalo uslove za ulazak u Republiku Srbiju.⁷⁷ Od toga, njih 14 je poreklom iz zemalja iz kojih dolaze

73 Vidi više u *Pravo na azil 2015*, str. 45–47.

74 Te prostorije, međutim, nisu pogodne za duži boravak, a strancima nije obezbeđen nijedan obrok dnevno niti im je dozvoljeno da izađu na svež vazduh. Beogradski centar za ljudska prava je tokom 2014. godine imao mogućnost da poseti strance smeštene u tim prostorijama.

75 Član 22 ZS.

76 Vidi više u *Pravo na azil 2015*, str. 45–47.

77 Odgovor Ministarstva unutrašnjih poslova na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 26–714/16–3 od 15. septembra 2016. godine.

izbeglice, i to 5 osoba iz Avganistana, 3 iz Libije, 3 iz Sirije, 2 iz Irana i 1 iz Somalije. Svi ovi ljudi su, bez adekvatne procedure⁷⁸ vraćeni na destinaciju sa koje su doputovali.⁷⁹

Jedan slučaj iz 2016. godine, u kome su bili angažovani pravnici Beogradskog centra za ljudska prava, zavređuje posebnu pažnju i oslikava praksu SGP Beograd prema *prima facie* izbeglicama. Izbeglica iz Irana H. D. koji je napustio zemlju porekla u strahu od progona zbog svoje vere (prešao je iz islama u hrišćanstvo) boravio je u tranzitnoj zoni od 31. oktobra do 27. novembra 2016. godine bez odluke o lišenju slobode. U više navrata je pokušao da objasni policijskim službenicima da strahuje od progona u zemlji porekla i da ne želi da bude vraćen u Tursku u kojoj ne može da zatraži međunarodnu zaštitu. Međutim nije mu bio obezbeđen prevodilac za farsi ili drugi jezik koji razume. Tek nakon što je Evropski sud odobrio zahtev za privremenu meru kako bi se sprečilo prinudno udaljenje u Tursku (koja se ne može smatrati sigurnom trećom zemljom za izbeglice), H. D. je omogućeno da pristupi teritoriji i postupku azila.⁸⁰ Pored toga, pravnicima Beogradskog centra više od dve nedelje nije omogućen ulazak u tranzit za potrebe pravnog savetovanja tj. pristup tranzitu je omogućen tek pošto je Evropski sud naložio da se H. D. omogući pravno savetovanje i pristup postupku azila, kao jedinoj proceduri u kojoj se može ispitati opasnost od *refoulement*.

Važno je napomenuti da je u prvih šest meseci 2016. godine SGP Beograd ocenila da 298 turskih državljana nije ispunilo uslove za ulazak u Srbiju, i da su na već opisan način ove osobe vraćene nazad u zemlju porekla. Zbog stanja političke nestabilnosti koje je usledilo nakon pokušaja vojnog puča u julu 2016. godine,⁸¹ Turska vlada je uvela vanredno stanje kojim su suspendovana brojna ljudska prava osoba za koje se veruje da su povezana sa pučom.⁸² Bilo bi poželjno da SGP Beograd posebno ceni da li turskim državljanima u slučaju povratka u Tursku preči postupanje suprotno članu 3 Evropske konvencije.

78 U kojoj se u svakom slučaju razmatraju pojedinačne okolnosti strance i donosi se odluka o tome da ne ispunjava uslove za ulazak u Srbiju.

79 SGP Beograd nije želeo da dostavi u koje zemlje su vraćani stranci kao što je to bio slučaj za 2015. godinu, kada je na desetine *prima facie* izbeglica vraćano u zemlje poput Turske, Grčke ili Libana.

80 *Arons protiv Srbije*, predstava br. 65457/16.

81 „Situacija u Turskoj mirnija, skupovi podrške Erdoganu”, *N1 info*, 16. jul. 2016. godine. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a177417/Svet/Svet/Pokusaj-drzavnog-udara-u-Turskoj.html>.

82 „Erdogan proglasio vanredno stanje u Turskoj”, *B92*, 20. jul 2016. godine. Dostupno na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=07&dd=20&nav_category=78&nav_id=1157371.



Bez obzira da li je reč o *prima facie* izbeglicama ili ne, status zadržanih stranaca na aerodromu „Nikola Tesla” u suprotnosti je sa stavom Evropskog suda⁸³ i CPT⁸⁴ koji boravak u tranzitu za potrebe prinudnog udaljenja nedvosmisleno tumače kao lišenje slobode, i taj stav je bez ikakve sumnje pravnoobavezujući i za Srbiju. Iako je pojedinim strancima omogućen pristup postupku azila na aerodromu, brojnim osobama nije predočeno (na jeziku koji razumeju) da imaju pravo da traže azil u Srbiji, niti im je omogućen pristup postupku azila, već su jednostavno, bez sprovođenja adekvatne procedure, vraćeni u zemlju iz koje su doputovali u Srbiju.

2.4. Pristup postupku azila u Prihvatištu za strance

Tokom prvih šest meseci 2016. godine 43 osobe je u Prihvatištu za strance izrazilo nameru da traži azil. U istom periodu Kancelarija za azil donela je 12 rešenja o ograničenju kretanja u Prihvatištu za potrebe nesmetanog sprovođenja postupka azila (čl. 51 ZOA).⁸⁵

I tokom 2016. godine Prihvatište za strance služilo je za potrebe obezbeđenja prisustva svedoka – stranaca u krivičnim postupcima koji su se vodili protiv osoba okrivljenih za krijumčarenje (čl. 350 KZ). Preciznije rečeno, migranti koji su zatečeni sa krijumčarima smeštani su u Prihvatište za vreme koje je bilo potrebno da ih nadležno tužilaštvo sasluša u svojstvu svedoka. Ne sporeći potrebu da se krivično gone osobe koje se bave krijumčarenjem, lišenje slobode za potrebe svedočenja u krivičnim postupcima koje se vrši na osnovu neformalnog dogovora između MUP i tužilaštva, nije predviđeno kao osnov nijednim važećim propisom Srbije. Drugim rečima, smeštanje stranaca po ovom osnovu u Prihvatište predstavlja nezakonito i arbitrarno lišenje slobode.

Iz Prihvatišta za strance je tokom prvih šest meseci 2016. godine udaljeno 78 stranih državljana, među kojima je bilo 49 Avganistanca i 1 Iranac, za koje se može pretpostaviti da imaju potrebu za međunarodnom zaštitom. Stranci su na osnovu Sporazuma o readmisiji sa Evropskom zajednicom vraćeni u Bugarsku.⁸⁶ Kako je ovaj sporazum tehničke prirode i ne sadrži nikakve procesne garantije, može se pretpostaviti da je ovih 50 osoba vraćeno bez individualnog razmatranja njihovih okolnosti i opasnosti od *refoulement*. Ipak, važno je napomenuti da je svakoj osobi koja je bila u postupku readmisije, a koja je nakon pravnog saveto-

83 *Amuur protiv Francuske*, predstavka br. 19776/92, st. 48 i 49, odluka od 25. juna 1996. godine.

84 „Extract from the 7th General Report”, CPT, [CPT/Inf (97) 10], objavljeno 1997. godine.

85 Odgovor Ministarstva unutrašnjih poslova na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 26–714/16–3 od 15. septembra 2016. godine.

86 *Ibid.*

vanja sa pravicima Beogradskog centra izrazila nameru da traži azil, omogućeno da pristupi postupku azila i njeno udaljenje je obustavljeno.



Rad Prihvatišta za strance tokom 2016. godine predstavlja primer dobre prakse kada se govori o pristupu postupku azila. Pravnici Beogradskog centra imali su nesmetan pristup svim ljudima za koje se na osnovu porekla moglo zaključiti da su u potrebi za međunarodnom zaštitom.

2.5. Pristup postupku azila u prekršajnim postupcima – poštovanje principa nekažnjavanja

Tokom 2016. godine nastavljeno je sa praksom kažnjavanja *prima facie* izbeglica zbog nezakonitog ulaska⁸⁷ ili boravka na teritoriji Republike Srbije⁸⁸ i pored toga što Zakon o azilu predviđa načelo nekažnjavanja tražilaca azila za nezakoniti ulazak ili boravak u Srbiji.⁸⁹ Iako je broj kažnjenih znatno manji nego prethodne godine (kada je u prvih šest meseci kažnjeno 10.250 stranaca) treba uzeti u obzir da je 2015. godine znatno veći broj migranata ulazio u Srbiju jer je bila otvorena tzv. zapadno-balkanska ruta. Zbog nezakonitog ulaska na teritoriju Srbije u prvih 10 meseci 2016. godine kažnjeno je 2.221 stranaca, od toga 1.950 zbog prekršaja nezakonit ulazak u Republiku Srbiju po ZZDG (čl. 65, st. 1, t. 1) i 271 za nezakonit ulazak po ZS (čl. 84, st. 1, t. 1). Ipak, važno je napomenuti da je od ukupnog broja kažnjenih za nezakonit ulazak, od značaja za ovaj izveštaj 1.062 osoba koje su dolazile iz zemalja koje generišu veliki broj izbeglica (*refugee producing countries*) i to: Avganistan (335), Irak (162), Sirija (140), Somalija (52), Iran (50), Libija (40), Palestina (15), Eritreja (4) i Jemen (1).⁹⁰ Ovaj broj je možda i veći ako se u obzir uzme mogućnost da su osobe iz Pakistana (258), Šri Lanke (35), Bangladeša (25), Nigerije (6) i Kameruna (2) takođe potencijalno mogle biti osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom. Zbog nezakonitog boravka na teritoriji Srbije (čl. 85, st. 1 ZS) u prvih 10 meseci 2016. godine kažnjene su osobe iz: Avganistana (123), Sirije (20), Iraka (19), Libije (11), Sudana (5), Irana (6), Somalije (5) i Palestine (3). Pored toga, još 63 osobe koje su potencijalno mogle biti u potrebi za međunarodnom zaštitom kažnjeno je po istom osnovu, a dolazile su iz Pakistana (60), Nigerije (7), Bangladeša (3) i Ugande (1). Dakle, u

87 Član 65 ZZDG i član 84, st. 1 ZS.

88 Član 85 ZS.

89 Član 8 ZOA predviđa da lice koje traži azil neće biti kažnjeno za nezakoniti ulazak ili boravak u Republici Srbiji, pod uslovom da bez odlaganja podnese zahtev za azil i da pruži valjano obrazloženje za svoj nezakoniti ulazak ili boravak.

90 Prekršajni sud u Pirotu dostavio je ukupan broj prekršajno kažnjenih stranaca (263) ne praveći razliku između stranaca iz Sirije, Iraka, Avganistana i Pakistana.

prvih 10 meseci 2016. godine prekršajno je kažnjeno ukupno 1.254 *prima facie* izbeglica i još 389 osoba kod kojih je postojala mogućnost da su u potrebi za međunarodnom zaštitom.

Najviše osoba (kod kojih je postojala mogućnost da su u potrebi za međunarodnom zaštitom) kažnjeno je pred prekršajnim sudovima u Sremskoj Mitrovici (440), Subotici (350), Senti (340) i Kikindi (64). Iz odgovora na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja ne može se utvrditi da li je u svakom od navedenih postupaka angažovan prevodilac za jezike koji stranci razumeju. U navedenom periodu izrečeno je ukupno 90 zaštitnih mera udaljenja stranca sa teritorije Srbije, ali iz odgovora prekršajnih sudova može se zaključiti da se samo 7 takvih mera odnosilo na osobe za koje se može pretpostaviti da imaju potrebu za međunarodnom zaštitom (Avganistan).

Prekršajnom apelacionom sudu uloženo je tokom prvih deset meseci 2016. godine 51 žalba zbog prekršaja nezakonit prelazak granice prema Zakonu o zaštiti državne granice i Zakonu o strancima. U 38 predmeta prvostepena odluka je potvrđena, u 11 ukinuta, a u jednom preinačena.⁹¹ U istom periodu Prekršajni apelacioni sud je odlučivao o 13 žalbi zbog prekršaja nezakonitog boravka stranca. Sedam žalbi je odbijeno a šest je usvojeno. Prekršajni apelacioni sud je u svojim odlukama primenjivao načelo nekažnjavanja tražioca azila za nezakoniti ulazak ili boravak u onim slučajevima kada je stranac imao branioca koji se u žalbi pozivao na primenu tog načela.

U toku prekršajnih postupaka, u navedenom periodu 51 osoba je izrazila nameru da traži azil i to Negotin (33), Pirot (10) i Subotica (8), nakon čega je postupak okončan bez izricanja sankcije prema strancu. Podatak da je u Negotinu prepoznato 33 namere za traženje azila može se pripisati činjenici da su u ovom sudu korišćeni prevodioci za paštu (21), farsi (6), kurdski (4), urdu (4) i arapski (2) jezik. Preciznije, u prvih 10 meseci 2016. godine Prekršajni sud u Negotinu nije kaznio nijednu osobu kod koje je postojala mogućnost da je u potrebi za međunarodnom zaštitom, dok je u 33 slučaja prepoznata namera za traženje azila. Rad Prekršajnog suda u Negotinu trebao bi da posluži kao primer drugim sudovima koji u svom radu dolaze u kontakt sa potencijalnim izbeglicama.



Praksa prekršajnih sudova nije ujednačena u pogledu primene načela nekažnjavanja stranaca za nezakoniti ulazak ili boravak u Srbiji, što dovodi u pitanje i pravo na pravično suđenje u brojnim prekršajnim postupcima. Sudovi su u pojedinim predmetima izrekli zaštitnu meru udaljenja stranca osobama koje dolaze iz zemalja koje generišu izbeglice.

91 Jedan postupak po žalbi bio je još u toku kada je Prekršajni apelacioni sud dostavio Beogradskom centru za ljudska prava odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja.

3. POSTUPAK AZILA

3.1. Prvostepeni postupak

Postupak azila u Srbiji regulisan je Zakonom o azilu, koji se primenjuje kao *lex specialis* u odnosu na Zakon o opštem upravnom postupku. Postupak azila otpočinje podnošenjem zahteva za azil pred ovlašćenim policijskim službenikom koje se vrši na uniformnom obrascu koji je propisan Pravilnikom o sadržini i izgledu obrazaca zahteva za azil i isprava koje se mogu izdavati tražiocima azila i licima kojima je odobren azil ili privremena zaštita (čl. 25 ZOA). Dakle, zahtev za azil se podnosi direktno službeniku Kancelarije za azil i ne može se popuniti i poslati poštom tom organu. Podnošenju zahteva za azil prethodi registracija (čl. 24 ZOA) koja obuhvata: utvrđivanje identiteta, fotografisanje, uzimanje otisaka prstiju i privremeno zadržavanje svih isprava i dokumenata koji mogu biti od značaja u postupku azila. Registracija se u suštini svodi na istovetne radnje koje se prema strancima preduzimaju prilikom evidentiranja, odnosno izdavanja potvrde o izraženoj nameri za traženje azila, tj. na uzimanju ličnih i biometrijskih podataka i fotografisanje i njihovo unošenje u *Afis*.⁹²

ZOA predviđa da se nakon registracije tražiocu azila izdaje lična karta za lice koje traži azil. Ipak, praksa Kancelarije za azil je da se lična karta tražiocu azila izdaje tek nakon podnetog zahteva, što je u suprotnosti sa članom 24, stav 4 ZOA. Ovakvu praksu Kancelarija za azil pravda težnjom da se spreče zloupotrebe sa ličnim kartama stranaca koji nemaju istinsku nameru da ostanu u Srbiji. Prema članu 25 ZOA, zahtev za azil podnosi se u roku od 15 dana od dana kada je tražilac azila registrovan. Pored podnošenja zahteva za azil, sastavni deo prvostepenog postupka je i saslušanje tražioca azila o činjenicama koje su iznete prilikom podnošenja zahteva za azil (čl. 26 ZOA). Prilikom podnošenja zahteva i saslušanja, Kancelarija za azil obezbeđuje prevodioca za jezik koji tražilac azila razume, a čije usluge finansira UNHCR.

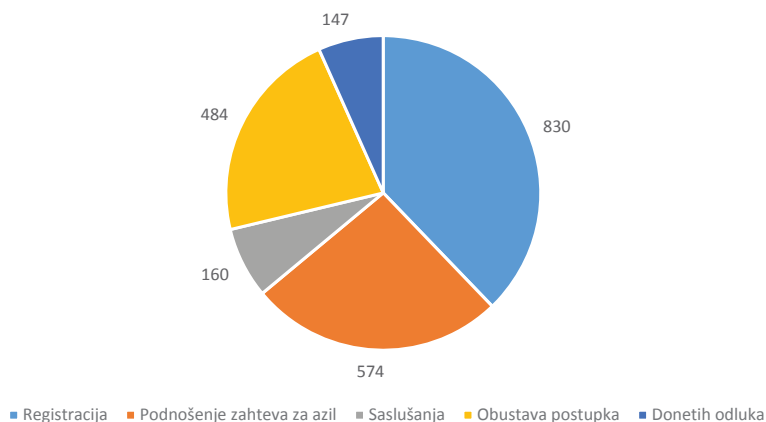
Postupak azila može biti okončan donošenjem odluke o: usvajanju zahteva za azil (čl. 28 ZOA), odbijanju zahteva za azil (čl. 29 i 30 ZOA), odbacivanju zahteva za azil (čl. 33 ZOA) i obustavljanju postupka azila (čl. 34 ZOA).

Kancelarija za azil je tokom 2016. godine registrovala 830 osoba i izdala 177 ličnih karata, 574 stranca je podnelo zahtev za azil, a 160 saslušano. Kada se radi o podnetim zahtevima za azil najviše je bilo onih iz Avganistana – 187, Iraka –

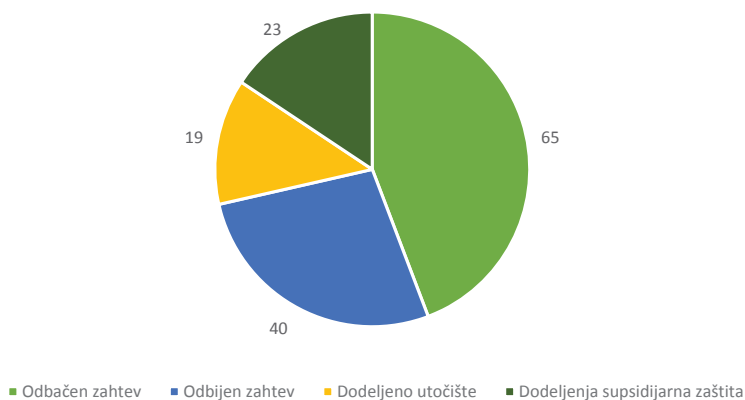
92 Drugim rečima, registracija koja se u praksi sprovodi na dan podnošenja zahteva za azil, predstavlja nepotreban gubitak vremena i trošenje resursa MUP koji bi, umesto ponovnog podvrgavanja tražioca azila proveravanju u *Afis*, jednostavno mogao da dostavi izvod iz ove baze podataka Kancelariji za azil na dan podnošenja zahteva.

147, Sirije – 100 i Pakistana – 60. Usvojeno je 42 zahteva za azil, 40 zahteva je odbijeno, a 53 slučaja za 65 osoba je odbačeno. Postupci su obustavljeni u 268 predmeta (za 484 osobe), jer su tražioci azila u međuvremenu napustili Srbiju ili mesto boravka uključujući centre za azil. Od 42 usvojena zahteva u toku 2016. godine, u 19 slučajeva je doneta odluka kojom se dodeljuje utočište, a u 23 slučaja odluka kojom se dodeljuje supsidijarna zaštita. Utočišta su dodeljena državljanima Libije (5 slučajeva) Kube i Tunisa (po 4), Kameruna (2) i Avganistana, Sirije, Kazahstana i Irana (po 1). Supsidijarne zaštite dodeljene su državljanima Libije (8), Ukrajine (5), Avganistana (5), Sirije i Somalije (po 2) i Iraka (1). Najviše odbačenih zahteva bilo je za državljane Pakistana (14), Iraka (10) i Rusije (9). Ubedljivo najviše odbijenih zahteva bilo je za državljane Libije (25). Od početka primene Zakona o azilu 2008. do kraja 2016. godine, Kancelarija za azil je dodelila 41 utočište i 49 supsidijarnih zaštita.

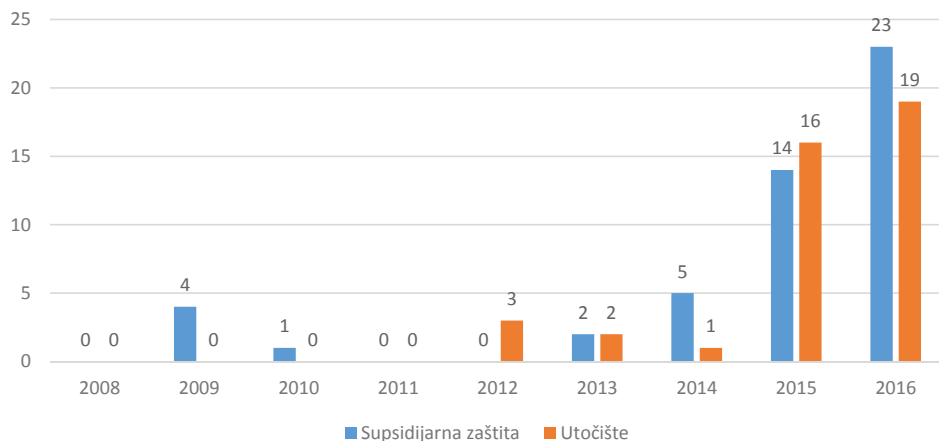
Službene radnje Kancelarije za azil u 2016. godini



Donete odluke u 2016. godini



Broj odluka kojima je dodeljen azil u periodu od 2008–2016. godine



Na osnovu navedenih podataka može se zaključiti da najveći broj ljudi napusti postupak azila pre donošenja prvostepene odluke (484). Sa druge strane, u 54% slučajeva (53 odluke), Kancelarija je odbacivala zahtev za azil jer je smatrala da nisu ispunjene procesne pretpostavke da se zahtev za azil meritorno razmotri.⁹³ Sa druge strane, u 46 % slučajeva (45 odluka) Kancelarija je odlučila da meritorno razmotri zahtev za azil. U postupcima u kojima je doneta meritorna odluka, 62% (28) je rešeno pozitivno (donošenjem odluke o usvajanju zahteva za azil), dok je u 38% postupaka (17) odlučeno negativno (odbijanjem zahteva). Ukoliko se analiziraju nacionalnosti tražilaca azila čiji su zahtevi za azil odbijeni u meritumu, može se zaključiti da se u značajnom broju postupaka radilo o osobama koje se ne mogu smatrati *prima facie* izbeglicama jer su dolazile iz: Rusije (4), Makedonije (3), Pakistana (3), Senegala (1), Crne Gore (1), Konga (1), Južnoafričke Republike (1) i Gane (1). Naravno, ova ocena data je sa rezervom, s obzirom da pravnici Beogradskog centra nisu u svakom od ovih slučajeva nastupali kao pravni zastupnici tražioca azila. Međutim, tokom 2016. godine Kancelarija za azil odbila je zahtev za azil u odnosu na 16 državljana Libije,⁹⁴ tvrdeći

93 U preko 95% slučajeva zahtev za azil je odbačen na osnovu člana 33, st. 1, t. 6 koji predviđa da će se zahtev za azil odbaciti ukoliko je tražilac azila pre dolaska u Srbiju prošao kroz sigurnu treću zemlju, tj. zemlju koja je po oceni Kancelarija za azil za njega bila sigurna.

94 Prema zvaničnim statistikama, zahtev za azil je odbijen u odnosu na 25 državljana Libije. Međutim, statistike koje Kancelarija za azil dostavlja UNHCR uključuju i odluke koje je donela i Komisija za azil. Zbog toga, u jednom od slučajeva koji se odnosi na devetočlanu porodicu iz Libije, i u kojima su pravnici Beogradskog centra nastupali kao punomoćnici, i Kancelarija i Komisija za azil donele su odluke kojom se ovim ljudima odbija zahtev za azil. Preciznije rečeno, broj 9 se dva puta ponavlja iako se odnosi na iste ljude.

da u slučaju njihovog povratka u zemlju porekla oni ne bi bili izloženi progonu i postupanju koje je u suprotnosti sa članom 3 Evropske konvencije.⁹⁵

Saglasno članu 208 ZOUP Kancelarija za azil je dužna da u roku od dva meseca od dana kada je zahtev za azil podnet sprovede saslušanje, donese i dostavi prvostepenu odluku. U suprotnom, nastupa *ćutanje uprave*, i podnosilac zahteva za azil ima pravo da uloži žalbu Komisiji. Kako Kancelarija za azil nema dovoljno ljudskih resursa,⁹⁶ pravilo je da se na prvostepenu odluku čeka znatno duže od dva meseca.⁹⁷

U jednom predmetu Kancelarija za azil je donela rešenje kojim se libijskoj porodici K. usvaja zahtev za azil i priznaje utočište. Ovaj slučaj predstavlja primer dobre prakse jer je u njemu prepoznat progon po osnovu pripadništva određenoj društvenoj grupi. Prilikom odlučivanja Kancelarija za azil uzela je u obzir niz relevantnih izveštaja koji ukazuju kako na stanje opšte nesigurnosti u Libiji,⁹⁸ i na položaj osoba koje ne drže do tradicionalnih muslimanskih običaja, Berbera, ali i položaj žena/feministikinja koje teže emancipaciji. Drugim rečima, kroz obrazloženje odluke može se videti da je Kancelarija za azil na adekvatan i temeljan način ispitala sve rizike od progona i postupanja suprotno članu 3 Evropske konvencije, i u obzir uzela sve relevantne izveštaje međunarodnih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava.⁹⁹

U septembru 2016. godine Kancelarija za azil je usvojila zahtev za azil i dodelila utočište iranskom državljaninu Y. G. H. koji je u zemlji porekla bio izložen progonu zbog činjenice da je iz Islama prešao u Hrišćanstvo. I ovaj predmet

95 Odluka o odbijanju doneta je i u odnosu na jednog državljanina Somalije. Međutim, kako pravnici Beogradskog centra nisu nastupali kao punomoćnici u datom postupku, nije moguće da u izveštaju bude data ocena o kvalitetu odlučivanja Kancelarije za azil.

96 Tokom 2016. godine 10 službenika Kancelarije za azil bilo je angažovano na službenim radnjama uzimanju zahteva za azil i sprovođenju saslušanja. Međutim, sredinom 2016. godine, jedna službenica napustila je Kancelariju za azil, dve službenice su otišle na porodiljsko odsustvo, a krajem oktobra 2016. godine 4 službenice su otišle na dvomesečnu policijsku obuku. Drugim rečima, u drugoj polovini 2016. godine Kancelarija za azil je u jednom trenutku imala svega tri aktivna policijska inspektora koji su sprovodili službene radnje. Ova činjenica odrazila se i na ažurnost u zakazivanju i sprovođenju službenih radnji.

97 Od 4 do 6 meseci, a u pojedinim predmetima i duže. Tako je npr. tražilac azila u predmetu 26–93/16 podneo zahtev za azil 22. januara 2016. godine, dok je odluka o odbacivanju zahteva za azil dostavljena 12. avgusta 2016. godine; tražiteljka azila je u predmetu 26–286/17 podnela zahtev za azil 22. januara, a odluka o odbijanju zahteva za azil je doneta 31. oktobra 2016. godine; u predmetu 26–11/16 tražilac azila je podneo zahtev za azil 3. marta 2016. godine, a odluka o usvajanju zahteva za azil je dostavljena 9. avgusta 2016. godine; u predmetu 26–1414/16 tražilac azila je podneo zahtev za azil 20. juna 2016. godine, i do zaključenja ovog izveštaja odluka još uvek nije bila doneta i dostavljena.

98 Npr: „UNHCR Position on Returns to Libya – Update I”, UNHCR, oktobar 2015; „Report on the Human Rights Situation in Libya”, UNSMIL, novembar 2015. godine i tako dalje.

99 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–812/16 od 29. septembra 2016. godine.

predstavlja primer dobre prakse jer se iz sadržine obrazloženja odluke može videti temeljnost u razmatranju rizika od progona i rizika od postupanja suprotno članu 3 Evropske konvencije, koje se bazira na citiranju relevantnih izveštaja u kojima se opisuje postupanje prema konvertitima kao posebnoj društvenoj grupi u Iranu. Pored toga, gospodin Y. G. H. u Srbiju je ušao iz Makedonije, a činjenica da se Kancelarija za azil meritorno upustila u razmatranje njegovog zahteva za azil ukazuje da je postupajući službenik ocenio (ne i obrazložio zašto) da se Makedonija u njegovom slučaju ne može smatrati sigurnom trećom zemljom.¹⁰⁰

Kancelarija za azil je 15. decembra 2015. godine donela rešenje kojim se odbija zahtev za azil libijskoj porodici B. R. Podnosioci zahteva za azil istakli su na saslušanju da bi u slučaju prinudnog povratka u Libiju bili izloženi progonu zbog činjenice da su bili pripadnici diplomatskog kora postavljenog u Srbiji od strane svrgnutog režima Muamera el-Gadafija.¹⁰¹

Pored toga, kao dodatne rizike naveli su okolnosti poput: opasnost od otmice i silovanja ženskih članova porodice,¹⁰² urušenost zdravstvenog sistema Libije koji ne bi mogao da namiri zdravstvene potrebe A. O. B. R.,¹⁰³ stanje opšte nesigurnosti koje se ogleda kako u oružanim sukobima, tako i u nekontrolisanom delovanju paravojnih formacija koje ne podležu odgovornosti i kontroli libijskih vlasti.¹⁰⁴ U obrazloženju negativne odluke po zahtevu za azil porodice B. R. Kancelarija za azil je zauzela stav da je zahtev za azil podnet kako bi se izbegla deportacija tj. prinudno udaljenje koje bi trebalo da se sprovede na osnovu rešenja o otkazu boravka koje je MUP doneo na osnovu člana 35 u vezi sa članom 11, stav 1, tačka 6 ZS i koji predviđa da će se strancu boravak otkazati iz razloga zaštite javnog poretka i bezbednosti Republike Srbije i njenih građana.¹⁰⁵

U obrazloženju odluke Kancelarija za azil je istakla da *nije sporna činjenica da se u Libiji odvijaju sukobi i da je u pitanju ratom zahvaćeno područje*. Ostaje nejasno zašto stanje opšte nesigurnosti nije bilo dovoljno jak razlog za dodeljiva-

100 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1051/16 od 29. septembra 2016. godine.

101 Kategorija osoba koja je prema dokumentu UNHCR prepoznata kao posebno ugrožena i koje države potpisnice Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. treba da posmatraju kao osobe koje ispunjavaju kriterijume predviđene članom 1. Vidi: „UNHCR Position on Returns to Libya – Update I”, UNHCR, oktobar 2015, str. 13 i 14, st. 26.

102 Tvrdnja potkrepljena brojnim izveštajima i novinskim člancima koji na jasan način ukazuju na status žena u post-konfliktnoj Libiji.

103 *D. protiv UK*, predstavka br. 30240/96, st. 52 i 53, odluka od 2. maja 1997. godine.

104 *H. R. L. protiv Francuske*, predstavka br. 24573/94, st. 30, odluka od 29. aprila 1997. godine i *N. protiv Finske*, predstavka br. 38885/02, st. 161–167, odluka od 30. novembra 2005. godine.

105 Konkretni razlozi koji ukazuju da porodica B. R. predstavlja rizik po bezbednost Srbije nika-
da nisu navedeni ni u jednom od 5 rešenja o otkazu boravka.

nje u najmanju ruku supsidijarne zaštite,¹⁰⁶ i zašto je Kancelarija za azil smatrala da je motiv porodice B. R. da zatraže azil izbegavanje deportacije. Preciznije, porodica B. R. zatražila je azil onog trenutka kada je nastao rizik od *refoulement*, jer im je MUP otkazao boravak u Srbiji i naložio im da se vrate u Libiju. Do tog trenutka nije bilo razloga da traže međunarodnu zaštitu jer su imali mogućnost boravka u Srbiji po drugom pravnom osnovu, i nije bilo opasnosti od vraćanja u ratom razorenu Libiju.

Kancelarija za azil konstatovala je u svojim odlukama postojanja stanja opšte nesigurnosti u Libiji, jer je 23 libijska državljana dobilo azil u Srbiji (u 16 slučajeva supsidijarnu zaštitu i u 7 slučajeva utočište). Iz toga je jasno da i u pogledu porodice B. R. nije moglo biti drugačije odlučeno. Štaviše, odluka Kancelarije za azil 26–4099/15 doneta je 7. avgusta 2015. godine,¹⁰⁷ tj. pre nego što je doneta odluka po zahtevu za azil porodice B. R. (10. decembra 2015. godine).

Kancelarija za azil je 27. jula 2016. godine donela odluku¹⁰⁸ kojom je devetočlanoj libijskoj porodici A. odbijen zahtev za azil iz praktično istovetnih razloga kao i porodici B. R. (podnošenje zahteva za azil iz razloga izbegavanja deportacije), čime je u još jednom slučaju postupila suprotno stavovima iznetim u drugim odlukama u kojima se iz obrazloženja na jasan način može videti da je ovo telo prepoznalo stanje opšte nesigurnosti u Libiji.

Članovi porodice A. pripadaju kategoriji osoba koje se u Libiji mogu smatrati bliskim svrgnutom režimu Muamera el-Gadafija (jedan od članova porodice je bio član Kancelarije za odbranu revolucije – tela osnovanog od strane pukovnika Gadafija). Kao negativna okolnost za porodicu A. uzeta je i činjenica da su se pojedini članovi u nekoliko navrata vraćali u Libiju pre podnošenja zahteva za azil. Međutim, Kancelarija za azil nije uzela u obzir jasan stav UNHCR o vraćanju u Libiju u kome je preporučio da se države potpisnice uzdrže od prinudnog udaljenja Libijaca u tu zemlju dok ne dođe do značajnijeg poboljšanja bezbednosne situacije. Iz spisa predmeta, ali i iz dosadašnje prakse Kancelarije za azil,¹⁰⁹ evidentno je da su tražioci azil učinili verovatnim postojanje rizika kako od progona, tako i od stanja opšte nesigurnosti.

106 Kako je to učinjeno u odluci 26–4099/15 od 7. avgusta 2015. godine u kojoj je Kancelarija za azil zbog stanja opšte nesigurnosti dodelila supsidijarnu zaštitu šestočlanoj libijskoj porodici, ali kako je to učinjeno i u još nekoliko drugih odluka u kojima je libijskim državljanima priznata međunarodna zaštita (supsidijarna zaštita ili utočište). Zaključno sa decembrom 2016. godine Kancelarija za azil i Komisija za azil u odnosu na 23 Libijca doneli su odluke kojima se priznaje utočište ili supsidijarna zaštita.

107 Kojom se jednoj libijskoj porodici dodeljuje supsidijarna zaštita 3 meseca pre nego što je porodici B. R. odbijen zahtev za azil.

108 Rešenje Kancelarije za azil 26–5489/15 od 27. jula 2016. godine.

109 Koja je jasno u brojnim odlukama priznala stanje opšte nesigurnosti u Libiji.

U pogledu zahteva za azil državljanke Kameruna, K. N. L. i njene ćerke, Kancelarija za azil je u decembru 2016. godine donela odluku kojom se usvajaju njihovi zahtevi za azil i dodeljuje im se utočište.¹¹⁰

K. N. L. je napustila Kamerun da bi izbegla prinudni brak u kome bi trpela zlostavljanje, silovanje i moguću smrt. Takođe, K. N. L. je strahovala od progona zbog političkog uverenja. Naime, njeno političko mišljenje bilo je izraženo u njenom stavu da se ne povinuje plemenskim običajima i da ne stupi u prinudni brak. Kancelarija za azil je, uz citiranje relevantnih međunarodnih dokumenta, koji predviđaju prinudni brak kao kršenje ljudskih prava i zabranjuju položaj sličan ropstvu, donela pozitivnu odluku u kojoj su „žene” iz Kameruna prepoznate kao određena društvenu grupu izložena progону.

Ovo je prvi slučaj, u kome je pravnu pomoć pružao Beogradski centar za ljudska prava, da je Kancelarija za azil usvojila zahtev za azil po osnovu rodno zasnovanog nasilja, što je svakako primer dobre prakse. U odluci su citirani brojni izveštaji ugovornih tela UN kojima su potkrepljeni navodi tražiteljke azila.



Tokom 2016. godine Kancelarija za azil je donela najviše pozitivnih odluka od stupanja na snagu Zakona o azilu 2008. godine. U mnogim odlukama, obrazloženja su potkrepljena odgovarajućim izveštajima relevantnih međunarodnih organizacija i informacijama o zemljama porekla, tako da bi moglo da se zaključi da je tokom 2016. godine unapređen kvalitet prvostepenih odluka. Ipak, postoje slučajevi u kojima Kancelarija za azil nije mnogo pridavala značaja informacijama o zemljama porekla i stavovima UNHCR. Takođe, Kancelarija za azil je nastavila da odbacuje zahteve za azil iz razloga što je tražilac azila prošao kroz sigurne treće zemlje, ne osvrćući se na to na koji način te zemlje primenjuju svoje propise u oblasti izbegličkog prava.

3.2. Drugostepeni postupak

Drugostepeni postupak sprovodi Komisija za azil, sastavljena od devet članova, čije članove imenuje Vlada Republike Srbije. Komisiju čini predsednik i devet članova. Zakon o azilu ne propisuje adekvatne kriterijume za njihovo imenovanje, koji bi obezbedili stručnost i nezavisnost ovog tela.¹¹¹ Iako Zakon o azilu predviđa da je Komisija za azil u svom radu nezavisna i da odlučuje većinom

110 Rešenje Kancelarije za azil 26–536/16 od 30. decembra 2016. godine.

111 Za predsednika i člana Komisije za azil može biti izabran državljanin Republike Srbije, diplomirani pravnik, koji ima najmanje pet godina radnog iskustva u struci i poznaje propise iz oblasti ljudskih prava (čl. 20, st. 3 ZOA).

glasova, za predsednika Komisije za azil je 2012. godine imenovan zamenik načelnika Uprave granične policije (u čijem sastavu je takođe Kancelarija za azil – prvostepeni organ), što izaziva sumnju u nezavisnost ovog tela. Zakon o opštem upravnom postupku eksplicitno predviđa da za rešavanje u drugom stepenu ne može se uvrđivati nadležnost u okviru organa koji je u upravnoj stvari rešavao u prvom stepenu.¹¹²

Pored toga, kada je u pitanju efikasnost pravnog leka u slučajevima imigraciono-pravne materije koji mogu da dovedu do proterivanja stranca, pravni lek treba da obezbedi iscrpno ispitivanje relevantnih pitanja od strane domaćeg organa koji je nezavisan i nepristrasan, uz dovoljne procesne garancije¹¹³.

Prilikom izrade Nacrta novog zakona o azilu i privremenoj zaštiti i održanih javnih rasprava tim povodom 2016. godine, Beogradski centar za ljudska prava i UNHCR insistirali su na tome da drugostepeni organ bude Upravni sud ili da se propišu jasniji kriterijumi za imenovanje članova Komisije za azil koji bi obezbedili punu nezavisnost i profesionalnost ovog organa, a samim tim i veću efikasnost žalbe u postupku azila. Ipak, konačni Nacrt zakona o azilu i privremenoj zaštiti ne predviđa apsolutno nikakve izmene u pogledu drugostepenog organa i kriterijuma za izbor njegovih članova.

Žalba se podnosi u roku do 15 dana od dostavljanja prvostepene odluke tražiocu azila ili njegovom punomoćniku i ima odložno dejstvo.¹¹⁴ Žalbeni postupak je uređen Zakonom o opštem upravnom postupku. Žalba se može izjaviti i kada prvostepeno rešenje nije doneto u roku od dva meseca od podnošenja zahteva za azil (žalba zbog ćutanja uprave).¹¹⁵ U tom slučaju Komisija za azil će tražiti da joj Kancelarija za azil saopšti razloge zbog kojih rešenje nije blagovremeno doneto. Ako drugostepeni organ nađe da rešenje nije doneseno u roku iz opravdanih razloga, ili zbog krivice tražioca azila, odrediće naknadni rok prvostepenom organu za donošenje rešenja, koji ne može biti duži od jednog meseca. Ako razlozi zbog kojih prvostepeno rešenje nije doneto nisu opravdani, Komisija za azil će tražiti Kancelariji za azil dostavljanje spisa predmeta. Ako drugostepeni organ može rešiti upravnu stvar prema činjeničnom stanju iz spisa predmeta, doneće svoje rešenje, ako ne može, sprovedeće sam ispitni postupak i rešiti upravnu stvar. Ako Komisija za azil nađe da će Kancelarija za azil brže i ekonomičnije sprovesti ispitni postupak, naložiće joj da to učini i da joj prikupljene podatke

112 Član 216 ZOUP.

113 *M. i drugi protiv Bugarske*, predstavka br. 41416/08, odluka od 26. oktobra 2011. godine st. 122–132 i *mutatis mutandis Al-Nashif protiv Bugarske*, predstavka br. 50963/99, odluka od 20. juna 2002, st. 133.

114 Član 35 ZOA i član 221 ZOUP.

115 Član 236 ZOUP.

dostavi, nakon čega će sama konačno odlučiti o zahtevu za azil.¹¹⁶ U praksi, međutim, Komisija za azil nikada nije sprovođila ispitni postupak niti je meritorno odlučila u predmetima u kojima je izjavljivana žalba zbog ćutanja uprave, već je samo Kancelariji za azil ostavljala naknadni rok za donošenje prvostepene odluke. Drugim rečima, prvostepena odluka će se pre doneti ukoliko tražilac azila sačeka da prvostepeni organ reši upravnu stvar jer žalba zbog ćutanja uprave praktično prolongira prvostepeni postupak i nije efikasan pravni lek koji može da doprinese ažurnijem radu Kancelarije za azil.

Rešenje po žalbi mora se doneti i dostaviti stranci što pre, a najkasnije u roku od dva meseca od dana predaje žalbe. U postupcima u kojima su tražioci azila zastupali pravnici Beogradskog centra za ljudska prava, Komisija za azil gotovo ni u jednom slučaju nije donela blagovremeno odluku. Komisija za azil ni u jednom postupku azila nije održala usmenu raspravu radi dodatnog utvrđivanja činjeničnog stanja. Kad drugostepeni organ utvrdi da su u prvostepenom postupku pogrešne ili nepotpuno utvrđene odlučne činjenice, da se nije vodilo računa o pravilima postupka koja su od uticaja na rešavanje upravne stvari, ili da je izreka pobijanog rešenja nejasna i protivrečna sa obrazloženjem, drugostepeni organ će sam ili preko prvostepenog organa dopuniti postupak i otkloniti nedostatke. Ako drugostepeni organ nađe da se na osnovu činjenica utvrđenih u dopunjenom postupku upravna stvar mora rešiti drukčije nego što je rešena prvostepenim rešenjem, on će svojim rešenjem poništiti prvostepeno rešenje i sam rešiti upravnu stvar.¹¹⁷

Administrativne poslove Komisije za azil obavlja Ministarstvo unutrašnjih poslova. Mandat Komisije za azil istekao je 16. septembra 2016. godine i od tada do kraja decembra 2016. godine Vlada Republike Srbije nije imenovala nove članove, tako da u tom periodu nije postojao drugostepeni organ u postupku azila, te tako i žalba nije imala nikakvo dejstvo osim suspenzivnog (odlaganje izvršenja prvostepene odluke).

Tokom 2016. godine, Komisiji za azil uloženo je 49 žalbe za 93 tražioca azila. U istom periodu doneto je 20 odluka kojima je odbijena žalba za 26 osoba i 10 odluka kojima su poništena rešenja Kancelarije za azil za 32 osobe. Komisija je meritorno odlučila o jednom zahtevu za azil i donela odluku kojom je dodeljena supsidijarna zaštita. Iako je u jednom predmetu Komisija za azil preinačila odluku Kancelarije za azil kojom se odbija zahtev za azil i donela odluku kojom je dodelila supsidijarnu zaštitu (što je prvi ovakav slučaj od početka primene Zakona o azilu), opšti utisak je da žalba nije efikasno pravno sredstvo. Ovo iz ra-

116 *Ibid.*

117 Član 232 ZOUP.

zloga što je Komisija za azil nastavila da primenjuje koncept sigurne treće zemlje bez dobijenih garancija sigurnih trećih zemalja da će tražiocze azila primiti nazad na svoju teritoriju, i nezavisno od toga što izveštaji UNHCR ukazuju na to da zemlje (Turska, Grčka, Makedonija i Bugarska) kroz koje tražioci azila prolaze na putu do Srbije ne mogu biti sigurne. Pored toga, Komisija za azil se ustručavala da sama reši upravnu stvar u predmetima u kojima je, prema oceni Beogradskog centra za ljudska prava, bilo dovoljno osnova za meritorno odlučivanje u drugom stepenu.

U ovom izveštaju analizirane su pojedine odluke Komisije za azil koje mogu biti od značaja za ocenu rada ovog tela i efikasnosti žalbe u postupku azila. Te odluke su donete u predmetima u kojima su tražiocze azila zastupali pravници Beogradskog centra za ljudska prava.

Po prvi put, od stupanja na snagu Zakona o azilu 2008. godine, Komisija za azil je usvojila žalbu u jednom predmetu po zahtevu za azil libijskih državljana i meritorno rešila upravnu stvar usvojivši zahtev za azil i dodelivši tražiocima azila supsidijarnu zaštitu.¹¹⁸

Naime, Kancelarija za azil je u ovom predmetu odbila zahteve za azil bračnog para iz Libije A. S. I. i A. M. S. ceneći da su oni neosnovani. A. S. I. je došao u Srbiju kao stipendista libijske vlade radi daljeg školovanja još 2010. godine. U međuvremenu, situacija u Libiji se znatno pogoršala i A. S. I. više nije mogao bezbedno da se vrati u svoju zemlju porekla. A. M. S. se svom suprugu pridružila u Srbiji 2013. godine. Kancelarija za azil je u svojoj odluci navela da je njihov zahtev za azil neosnovan budući da su se tražioci azila vraćali u Libiju i tamo boravili u svom rodnom gradu u periodu od 2010. do 2013. godine pa sve do trenutka podnošenja zahteva za azil te da je ta činjenica u suprotnosti sa njihovim tvrdnjama da će im životi i bezbednost biti ugroženi u slučaju povratka u Libiju zbog loše bezbednosne situacije i ratnih sukoba. Kancelarija za azil je tako ocenila da se tražiocima azila ne može dodeliti supsidijarna zaštita te da su zahtev za azil podneli radi produženja legalnog boravka u Srbiji.

Komisija za azil se složila sa navodima žalbe da je prvostepeni organ pogrešno izveo zaključak da se tražiocima azila ne može dodeliti supsidijarna zaštita. Komisija je istakla da je Kancelarija za azil bila dužna da ceni Mišljenje UNHCR o vraćanju u Libiju iz oktobra 2015. godine, kojim je dopunjeno mišljenje iz 2014. godine a koje ukazuju na to da trenutnu situaciju u Libiji karakteriše nedostatak vladavine prava, oružane borbe između različitih grupa u mnogim delovima zemlje, ubistva na svakodnevnom nivou, bombardovanje i otmice. Situacija u Libiji posebno se pogoršala od 2014. godine te UNHCR poziva države da omoguće civilima pristup njihovoj teritoriji kao i da u svetlu novih okolnosti razmotre ponovo odbijene zahteve za azil. UNHCR naročito

118 Rešenje Komisije za azil AŽ 06/16 od 12. aprila 2016. godine.

traži od država da suspenduju prinudni povratak državljana Libije u tu zemlju dok se bezbednosna situacija značajno ne promeni, kako bi se licima obezbedio dostojanstven i bezbedan povratak. Komisija za azil je u ovom predmetu takođe skrenula pažnju na slučaj pred Evropskim sudom za ljudska prava *Sufi i Emi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*¹¹⁹ u kome je Sud zauzeo stav da podnosilac zahteva ne mora posebno da dokazuje da postoji realan rizik po njegov život i fizički integritet kada je opšta situacija u zemlji porekla jako loša.

Komisija za azil, takođe, smatra da je u tom predmetu nebitno to što su se tražioci azila vraćali u Libiju pre objavljivanja navedenih mišljenja UNHCR jer ta činjenica ne umanjuje rizik od opasnosti po njihov život i bezbednost u slučaju povratka u Libiju imajući u vidu da je bezbednosna situacija eskalirala od njihovog poslednjeg boravka u zemlji porekla kao i da je njihov poslednji boravak u Libiji, koji je opisan tokom javne rasprave, ukazivao na to da situacija u toj zemlji nije bezbedna. Komisija za azil smatra da je posebno problematičan stav Kancelarije za azil da su tražioci azila podneli zahtev za azil radi produženja legalnog boravka u Srbiji jer se Kancelarija za azil u konkretnom slučaju nije osvrnula na izveštaje koji ukazuju na masovno kršenje ljudskih prava u Libiji i moguće ugrožavanje bezbednosti i slobode tražilaca azila zbog nasilja opštih razmera.

Ova odluka Komisije za azil je, prema oceni Beogradskog centra za ljudska prava, veoma dobra jer se u njoj na sveobuhvatan način sagledava položaj tražilaca azila uz citiranje relevantnih izveštaja UNHCR i predmeta Evropskog suda za ljudska prava. U ovom slučaju, odluka Komisije za azil obezbedila je ne samo postojanje efikasnog pravnog leka u postupku azila već i siguran život tražilaca azila i zaštitu njihovih ljudskih prava. Protiv te odluke Kancelarija za azil je podnela tužbu Upravnom sudu, koja je, odbačena jer prvostepeni organ nije aktivno legitimisana stranka u upravno sudskom postupku.¹²⁰

Ipak praksa Komisije za azil nije ujednačena kada su u pitanju *sur place* izbeglice iz Libije. U drugom predmetu, koji se takođe ticao državljana Libije, A. M. A. sa suprugom S. K. A. M. i sedmoro dece, a koji je gotovo identičan sa napred opisanim slučajem, Komisija za azil je samo poništila prvostepeno rešenje kojim se odbija zahtev za azil, vrativši predmet na ponovni postupak Kancelariji za azil.¹²¹

U odbijajućoj prvostepenoj odluci takođe je istaknuto da je zahtev neosnovan jer su tražioci azila podneli zahtev za azil radi produženja legalnog boravka u Srbiji imajući u vidu da su se nekoliko puta vraćali u Libiju od izbijanja oružanih sukoba što ukazuje na to da je ta zemlja za njih zapravo bezbedna. Iako je

119 *Sufi i Emi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavke br. 8139/07 i 11449/07, presuda od 28. novembra 2011. godine.

120 Rešenje Upravnog suda 26 U 8287/16 od 23. juna 2016. godine.

121 Rešenje Komisije za azil AŽ 15/16 od 24. maja 2016. godine.

Komisija za azil u svojoj odluci istakla da je prvostepeni organ dužan da ceni činjenično stanje u Libiji na osnovu izvora o opštoj situaciji u državi porekla a posebno na osnovu navedenih mišljenja UNHCR, Komisija se kretala van žalbenih navoda te je sama utvrdila izvesne nedorečenosti i kontradiktornosti prvostepene odluke zbog kojih je poništila ožalbenu odluku.

Naime, u žalbi je istaknuto samo to da je Kancelarija za azil pogrešno utvrdila činjenično stanje jer nije cenila relevantne izveštaje o Libiji te da je tako pogrešno i paušalno izvela zaključak da nema osnova za usvajanje zahteva za azil u tom predmetu. U žalbi je traženo od Komisije za azil da poništi prvostepeno rešenje i meritorno odluči o zahtevima za azil. Komisija za azil se, međutim, kretala van žalbenih navoda jer je sama utvrdila izvesne nedorečenosti i kontradiktornosti na koje nije ukazano u žalbi. Zbog tih kontradiktornosti, Komisija za azil nije sama rešila upravnu stvar već je vratila Kancelariji predmet na ponovno odlučivanje. U ovom predmetu Komisija je pravilno ukazala Kancelariji za azil na obavezu konsultovanja određenih izvora o stanju ljudskih prava u zemlji porekla prilikom donošenja prvostepene odluke. Ipak, Komisija za azil je mogla da sama sasluša tražioce azila (koji borave u Beogradu) o nejasnim okolnostima i da meritorno reši upravnu stvar. Takvo postupanje Komisije za azil bi značajno doprinelo ostvarivanju načela efikasnosti upravnog postupka (čl. 6 Zakona o opštem upravnom postupku). U ponovnom prvostepenom postupku Kancelarija za azil je saslušala tražioce azila i donela istovetnu ponovnu odluku kojom se odbija njihov zahtev za azil. U ponovnom postupku po žalbi Komisija za azil nije donela meritornu odluku već je poništila prvostepenu odluku navodeći da je Kancelarija za azil trebalo da razmotri stav UNHCR iz oktobra 2015. godine o vraćanjima u Libiju i da povodom toga zauzme stav i da ga obrazloži. Komisija je ukazala prvostepenom organu i na to da je u obavezi da navede izveštaje o zemlji porekla na osnovu kojih zasniva svoju odluku. Komisija za azil je, takođe, naložila prvostepenom organu da utvrdi tačan datum dolaska tražioca azila J. A. M. u Srbiju i da razmotri da li je ova činjenica od značaja za odlučivanje o zahtevu za azil.¹²² Kancelarija za azil je, međutim, u ponovnom postupku (trećem prvostepenom postupku u ovom predmetu) propustila da ceni izveštaje UNHCR na koje joj je ukazala Komisija za azil i donela je ponovo odluku kojom se odbijaju zahtevi tražilaca azila smatrajući da tražioci azila ne ispunjavaju uslove za dodelu utočišta i supsidijarne zaštite.¹²³ Punomoćnici su zatim uložili ponovo žalbu Komisiji za azil i tužbu Upravnom sudu, imajući vidu da je Komisiji za azil istekao mandat u septembru 2016. godine.

To što Komisija za azil i u ovom predmetu nije meritorno odlučivala i sama zauzela stav o relevantnim izveštajima o Libiji dovodi do kršenja načela efikasnosti u upravnom postupku. Usled takve prakse, napred opisani postupak traje

122 Rešenje Komisije za azil Až 15/16 od 15. avgusta 2016. godine.

123 Rešenje Kancelarije za azil 26-5489/15 od 26. avgusta 2016. godine.

duže od godinu dana. Pravnosnažna odluka u tom predmetu nije doneta do kraja 2016. godine a zahtevi za azil su podneti u decembru 2015. godine. U trećem predmetu po zahtevu državljana Libije, koji su bili pripadnici diplomatskog kora u Srbiji (porodica B. R.), Komisija za azil je 11. februara 2016. godine donela rešenje kojim je žalba porodice B. R. (podneta 22. decembra 2015. godine) odbijena i negativna prvostepena odluka¹²⁴ potvrđena.¹²⁵

U ovom slučaju tražiocima azila otkazan je boravak pre pokretanja postupka azila iz razloga nacionalne bezbednosti koji uopšte nisu obrazloženi, a Kancelarija za azil donela je negativnu odluku smatrajući da su tražioci azila mogli bezbedno da se vrate u Libiju jer su to činili nekoliko puta pre podnošenja zahteva za azil (dok su boravili u Srbiji) i da su zahtev za azil podneli da bi izbegli deportaciju. Nakon što je drugostepeni organ doneo odluku, postalo je jasno da je postupak azila porodice B. R. sproveden pod jakim uticajem drugih organizacionih jedinica MUP koje su donele rešenja o otkazu boravka iz razloga nacionalne bezbednosti. U prilog ovoj tvrdnji ide sadržina dela drugostepenog rešenja u kome se Komisija za azil bavi analizom zakonskih odredaba kojima se reguliše otkaz boravka iz razloga nacionalne bezbednosti. Kako razlozi nacionalne bezbednosti nisu navedeni u prvostepenom rešenju, niti su navedeni u žalbi, ostaje nejasno iz kog razloga se Komisija bavila tim pitanjem u drugostepenom postupku. Da su postojali razlozi nacionalne bezbednosti Kancelarija za azil morala bi da odbaci zahtev za azil na osnovu člana 31 Zakona o azilu, a isto bi morala da učini i Komisija za azil koja je kao i prvostepeni organ ipak ušla u meritum samog zahteva. Dodatni argument za postojanje spoljnog uticaja jeste i taj da je sama Komisija u drugim slučajevima (posle negativne odluke u postupku po zahtevu za azil porodice B. R.) donosila odluke u kojima je Libijcima, zbog stanja opšte nesigurnosti i uz oslanjanje na relevantnu praksu Evropskog suda i mišljenja UNHCR o povratku u Libiju,¹²⁶ dodeljivala supsidijarnu zaštitu¹²⁷ ili je nalagala Kancelariji za azil da zauzme stav povodom

124 Član 35 ZOA u vezi sa članom 11, st. 1, tač. 6 ZS.

125 Odluka Komisije za azil AŽ-23/15 od 11. februara 2016. godine.

126 „UNHCR Position on Returns to Libya – Update I”, UNHCR, oktobar 2015.

127 U odluci Komisije za azil AŽ – 06/16 od 12. aprila 2016. godine jasno se može videti da ovo telo priznaje postojanje stanja opšte nesigurnosti u Libiji. U obrazloženju ove odluke navodi se:

„Komisija za azil se slaže sa navodima da je Kancelarija za azil pogrešno izvela zaključak da se tražiocima azila ne može dodeliti supsidijarna zaštita jer su svojim čestim posetama Libiji dokazali da u toj zemlji ne bi bili izloženi mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju, ili bi njihov život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi nasiljem opštih razmera. Kancelarija za azil je bila dužna da ceni činjenično stanje na osnovu svih dostupnih izvora informacija o opštoj situaciji u zemlji porekla, a posebno na osnovu Mišljenja UNHCR-a o vraćanju u Libiju iz oktobra 2015. godine, kojim je dopunjeno Mišljenje iz 2014. godine”.

Kancelarija za azil je bila dužna da u ovoj pravnoj stvari ceni izveštaj UNHCR iz oktobra 2015. godine, koji jasno ukazuje na masovno kršenje ljudskih prava u Libiji, kao i na lošu

dokumenta UNHCR. Za slučaj porodice B. R. važno je istaći presudu Evropskog suda u slučaju *Ahmed protiv Austrije*.¹²⁸ U navedenom slučaju podnosilac predstavke je prvobitno prepoznat kao izbeglica, da bi mu taj status kasnije bio ukinut jer je počinio krivično delo. Kako mu je pretila opasnost od povratka u zemlju porekla (Somalija), Evropski sud je utvrdio uslovnu povredu člana 3 u slučaju njegovog povratka.

Nije jasno iz kog razloga je neujednačena praksa Komisije za azil u pogledu utvrđivanja statusa libijskih državljana. Pre donošenja odluke u slučaju porodice B. R. Komisija je u svojim odlukama nedvosmisleno konstatovala da bezbednosna situacija u Libiji predstavlja osnov za dodelu supsidijarne zaštite.¹²⁹ Postavlja se pitanje kako je Komisija za azil na dva različita načina mogla da tumači opšte stanje u Libiji, dokumenta UNHCR i drugih relevantnih organizacija i praksu Evropskog suda.

U četvrtom predmetu, po zahtevu za azil državljanina Ruske Federacije K. O. i njegovog maloletnog sina K. I. Komisija za azil je poništila prvostepeno rešenje kojim se odbija zahtev za azil i vratila predmet Kancelariji za azil na ponovni postupak.¹³⁰ K. O. je podneo zahtev za azil u Srbiji zbog nepoverenja u politički i pravosudni sistem Ruske Federacije odnosno zbog straha od progona po osnovu političkog mišljenja kao i zbog pretnji službenika policije.

Komisija je i u ovom predmetu ukazala na to da Kancelarija za azil, kako je istaknuto u žalbi, nije cenila sve dokaze u postupku već je svoju odluku isključivo zasnovala na saslušanju tražilaca azila a što je suprotno članu 10 i članu 149 Zakona o opštem upravnom postupku. Kancelarija za azil nije uzela u obzir podatke o zemlji porekla na koje je ukazao punomoćnik stranaka niti je prvostepeni organ u svojoj odluci obrazložio, uz citiranje relevantnih izvora, na osnovu kojih saznanja smatra da tražilac azila nije imao ozbiljnih problema sa vlastima. Komisija za azil je naložila prvostepenom organu da u ponovnom postupku razmotri i oceni sve činjenice koje su mu predočene pre donošenja prvostepene odluke.

Ova odluka Komisije za azil predstavlja dobar korektiv rada Kancelarije za azil jer ukazuje na obavezu obrazlaganja prvostepenih rešenja uz navođenje re-

bezbednosnu situaciju u ovoj zemlji. Na ovu obavezu je posebno ukazao Ustavni sud Srbije, izražavajući stav da postoji obaveza konsultovanja izveštaja UNHCR-a, koji treba da doprinese korigovanju postupanja nadlenih organa (odluka UŽ. 1286/12 od 29. marta 2012; odluka UŽ. 5331/12 od 24. decembra 2012; odluka UŽ. 3458/13 od 19. novembra 2013). Pomenuti izveštaj ukazuje na ozbiljno stanje u Libiji, kao i na činjenicu da u ovoj zemlji postoji nekoliko frakcija i da vlasti nisu u stanju da obezbede mir i sigurnost na većem delu svoje teritorije.

128 *Ahmed protiv Austrije*, predstavka br. 25964/94, odluka od 17. decembra 1996. godine.

129 Isto tako, odluka Komisije za azil AŽ – 06/16 doneta je 12. aprila 2016. godine, dok je odluka po žalbi porodice B. R. doneta 11. februara 2016. godine.

130 Rešenje Komisije za azil AŽ 08/16 od 24. maja 2016. godine.

levantnih izvora i uz ocenu svih dokaza. Ipak, nejasno je zašto Komisija za azil sama nije cenila dostavljene dokaze, odnosno zašto nije meritorno rešila ovu upravnu stvar. U ponovnom postupku Kancelarija za azil uopšte nije postupila po nalogu Komisije te je odbila zahteve za azil ne navodeći pritom na osnovu kojih konkretnih izveštaja o zemlji porekla je „nesumnjivo” izvela zaključak da tražioci azila u Ruskoj Federaciji nisu imali problema zbog kojih bi mogli da se kvalifikuju za izbegličku ili supsidijarnu zaštitu.¹³¹ Ovakva praksa u ponovljenim postupcima azila ukazuje na to da Kancelarija za azil ne postupa po nalogu Komisije za azil, iz kog razloga bi upravo bilo poželjno da Komisija, uvek kada je to moguće s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, sama reši upravnu stvar.

Komisija za azil, takođe, ima neobičan stav u pogledu tereta dokazivanja kada je u pitanju odbacivanje zahteva za azil primenom koncepta sigurne treće zemlje (čl. 33, st. 1, t. 6 Zakona o azilu). Komisija za azil je u nekoliko predmeta zauzela stav da „nadležni organi u postupku azila ne mogu da razmatraju da li je određena država zaista sigurna zemlja za tražioca azila, budući da je na osnovu člana 33, stav 1, tačka 6 Zakona o azilu mogućnost razmatranja da li je određena zemlja sigurna predviđena samo u kontekstu utvrđivanja da li je lice došlo iz sigurne treće države, i to samo uz teret dokazivanja koji je na strani tražioca azila.”¹³² Teret dokazivanja, međutim, nikako ne može biti samo na tražiocu azila, već prema opštim pravilima dokazivanja, svaka strana u postupku dokazuje one činjenice na koje se poziva. Takođe, izbegličko pravo poznaje i pravilo dokazivanje *benefit of doubt*, odnosno da u slučaju sumnje i kada je tražilac azila uložio sve razumne napore da potkrepí dokazima svoj zahtev, treba odlučiti u korist tražioca azila.¹³³ Ovo pravilo dokazivanja se primenjuje, međutim, kada su svi drugi dokazi već iscrpljeni i razmotreni i kada je kredibilitet zahteva za azil zadovoljavajući.¹³⁴ Komisija za azil se u svojim odlukama uopšte ne upušta u ocenu kredibiliteta zaheva za azil niti podrobno obrazlaže zbog čega određene činjenice ne prihvata kao dokazane.



Opšti zaključak je da žalba Komisiji za azil ne predstavlja efikasno pravno sredstvo iz razloga što Komisija za azil podržava praksu automatske primene koncepta sigurne treće zemlje, uzdržava se od odlučivanja u meritumu i često se u svojim odlukama kreće van žalbenih navoda.

131 Rešenje Kancelarije za azil 26-4316/15 od 2. avgusta 2016. godine.

132 Rešenje Komisije za azil Až 22/16 od 15. avgusta 2016. godine i rešenje Komisije za azil Až 35/16 od 15. avgusta 2016. godine.

133 „Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status”, UNHCR, Ženeva 2011, st. 203-204. Dostupno na <http://www.unhcr.org/3d58e13b4.html>.

134 Vidi više u članku Hugo Storey, „The Benefit of the Doubt’ in Asylum Law”, *RefLaw*. Dostupno na <http://www.reflaw.org/the-benefit-of-the-doubt-in-asylum-law/>.

3.3. Postupak pred Upravnim sudom

Protiv konačne odluke u postupku azila može se izjaviti tužba Upravnom sudu kao i u slučaju kada drugostepena odluka nije doneta u zakonom predviđenom roku. Postupak pred Upravnim sudom regulisan je Zakonom o upravnim sporovima. Presuda doneta u upravnom sporu je obavezujuća i pravnosnažna, ondosno protiv nje se ne može uložiti redovni pravni lek.¹³⁵ U Upravnom sudu nije formirano posebno veće ili odeljenje specijalizovano za odlučivanje u postupku azila.

U dosadašnjoj praksi, Upravni sud nije održao usmenu raspravu u postupku azila, iako je na to obavezan u skladu sa članom 33 Zakona o upravnim sporovima,¹³⁶ navodeći najčešće da su se u konkretnom slučaju stekli uslovi za odlučivanje o zakonitosti osporenog rešenja bez održavanja usmene rasprave imajući u vidu da je predmet takav da očigledno ne iziskuje neposredno saslušavanje stranaka radi utvrđivanja činjenica jer se iz navoda tužbe i obrazloženja osporenog akta i dostavljenih spisa vidi da je činjenično stanje pravilno i potpuno utvrđeno i da je zakonitost osporenog rešenja trebalo ceniti samo u pogledu spornih pravnih pitanja.¹³⁷

Tužba sudu nema automatsko suspenzivno dejstvo već se odlaganje izvršenja konačnog upravnog akta može tražiti na osnovu člana 23 ZUS. Po zahtevu tužioca, sud može odložiti izvršenje konačnog upravnog akta kojim je meritorno odlučeno u upravnoj stvari, do donošenja sudske odluke, ako bi izvršenje nanelo tužiocu štetu koja bi se teško mogla nadoknaditi, a odlaganje nije protivno javnom interesu, niti bi se odlaganjem nanela veća nenadoknadiva šteta protivnoj stranci, odnosno zainteresovanom licu. Izuzetno, stranka iz upravnog postupka može tražiti od suda odlaganje izvršenja upravnog akta i pre podnošenja tužbe u slučaju hitnosti i kada je izjavljena žalba u drugostepenom postupku koja nema odložno dejstvo, a postupak po žalbi nije okončan. Po takvom zahtevu za odlaganje izvršenja sud odlučuje u roku od pet dana od dana prijema zahteva.¹³⁸

Iako tužbe Upravnom sudu nema, dakle, automatsko suspenzivno dejstvo, u praksi je ovaj problem prevaziđen na taj način što Kancelarija za azil u dispozi-

135 Član 7 Zakona o upravnim sporovima.

136 Prema navedenom članu sud utvrđuje činjenice na osnovu održane usmene rasprave. Dakle, usmena rasprava je pravilo od koga se može odstupiti u slučaju kada je predmet spora takav da očigledno ne iziskuje neposredno saslušanje stranaka i posebno utvrđivanje činjeničnog stanja, ili ako stranke na to izričito pristanu (čl. 33, st. 2). Sud je dužan da obrazloži zašto nije održao usmenu raspravu.

137 Presuda Upravnog suda 16 U 6304/16 od 26. maja 2016. godine; presuda Upravnog suda 17 U 8414/16 od 2. septembra 2016. godine; i presuda Upravnog suda 21 U 8539/16 od 7. oktobra 2016. godine.

138 Član 23 Zakona o upravnim sporovima.

tivu svojih odluka određuje da će se one izvršiti u određenom roku (najčešće je to rok od pet dana) od pravnosnažnosti. To znači da se odluka može izvršiti tek po okončanju upravno sudskog spora ili ako tužba nije ni uložena a rok za njeno podnošenje je istekao.

Ipak suspenzivno dejstvo pravnog leka u slučaju kada licu pretilo zlostavljanje (što su najčešće slučajevi *refoulement*) mora imati *ex lege* suspenzivno dejstvo koje ne sme zavisiti od prakse postupajućih organa jer to otvara prostor za arbitrarnost. Evropski sud za ljudska prava je u nekoliko odluka zauzeo stav o tome šta podrazumeva efikasnost pravnog leka kada postoji rizik od kršenja člana 3 Evropske konvencije. Tako se u presudama *De Souza Ribeiro protiv Francuske* (st. 82–83)¹³⁹ i *Shamayev i drugi protiv Gruzije i Rusije* (st. 448)¹⁴⁰ navodi da kada se pravni lek tiče tvrdnji da će proterivanje izložiti osobu stvarnom riziku od kršenja člana 3 Evropske konvencije, imajući u vidu značaj koji Sud pridaje tom članu kao i nepovratnu prirodu štete koja može nastati ako se rizik od torture ili zlostavljanja ostvari, efikasnost pravnog leka u smislu člana 13 Evropske konvencije zahteva imperativno da nacionalne vlasti odluče kroz **bržljivo razmatranje** (*close scrutiny*), **na nezavisan način** (*Jabari protiv Turske*,¹⁴¹ st. 50), u **razumnom roku** (*Bati i drugi protiv Turske*,¹⁴² st. 136). U tim slučajevima efikasnost pravnog leka podrazumeva **automatsko suspenzivno dejstvo** (*Gebre-medhin/Gaberamadhien protiv Francuske*,¹⁴³ st. 66, *Hirsi Jamaa i drugi protiv Italije*,¹⁴⁴ st. 200).

U nekim postupcima, u kojima su tražioce azila zastupali pravници Beogradskog centra za ljudska prava, uz tužbu je, iz predostrožnosti, istaknut i zahtev za odlaganje izvršenja konačne odluke. Upravni sud je, međutim, zahtevao od punomoćnika da taj zahtev bude podnesen u posebnom dokumentu i da bude dodatno obrazložen, iako se iz obrazloženja tužbe moglo jasno videti kakvu bi štetu trpeli tražioci azila u slučaju izvršenja odluke (vraćanje u zemlju porekla, odnosno uskraćivanje međunarodne zaštite).

U jednom slučaju povodom zahteva za azil državljana Libije, zemlje za koju je UNHCR preporučio državama da ne vraćaju ljude u nju dok se bezbednosna situacija značajno ne popravi,¹⁴⁵ Upravni sud je odbio zahtev za odlaganje izvršenja navodeći da tužioci nisu dostavili dokaze na okolnosti da bi pretrpeli

139 Broj predstavke 22689/07, odluka Velikog veća od 13. decembra 2012. godine.

140 Broj predstavke 36378/02, odluka od 12. aprila 2005. godine.

141 Predstavka br. 40035/98, odluka od 11. jula 2000. godine.

142 Predstavke br. 33097/96 i 57834/00, odluka od 3. septembra 2004. godine – IV.

143 Predstavka br. 25389/05, odluka od 26. aprila 2007. godine.

144 Predstavka br. 27768/09, odluka od 23. februara 2012. godine.

145 „UNHCR Position on Returns to Libya – Update I”, UNHCR, oktobar 2015. godine, st. 28. Dostupno na <http://www.refworld.org/docid/561cd8804.html>.

štetu u slučaju povratka u Libiju iako je uz tužbu iscrpno opisana situacija u Libiji uz navođenje relevantnih izveštaja.¹⁴⁶

Tokom 2016. godine pred Upravnim sudom pokrenuta su 22 upravna spora protiv rešenja Komisije za azil i dva upravna spora u kojima je osnov tužbe ćutanje uprave. U navedenom periodu rešeno je 7 predmeta, pet tužbi je odbijeno, jedna je usvojena, a jedna odbačena.¹⁴⁷

Jedina pozitivna odluka kojom je Upravni sud uvažio tužbu, doneta je zbog greške koja je učinjena prilikom izrade prvostepene odluke, odnosno zbog činjenice da je prvostepeno rešenje doneto pre datuma kada je podnet zahtev za azil.¹⁴⁸ U tom predmetu punomoćnik je osporavao i razloge za odbacivanje zahteva za azil primenom koncepta sigurne treće zemlje navodeći da će tražiocu azila pretiti postupanje suprotno članu 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama u slučaju povratka u zemlju porekla kao i to da se Crna Gora ne može smatrati sigurnom trećom zemljom.¹⁴⁹ Sud se, međutim, na te žalbene navode nije uopšte osvrtao već se bavio samo greškama u pisanju prvostepene odluke.

U četiri predmeta tužba je odbijena jer je Upravni sud potvrdio zakonitost primene koncepta sigurne treće zemlje u tim slučajevima.¹⁵⁰ Upravni sud smatra da izveštaji međunarodnih organizacija koji govore o stanju ljudskih prava u sigurnoj trećoj zemlji ne mogu sami po sebi predstavljati dokaz da treća zemlja za tražioca azila nije sigurna, odnosno da ista, iako je potpisnica Konvencije o statusu izbeglica, ne poštuje tu Konvenciju.¹⁵¹ Takođe, stav Upravnog suda je da organi u postupku azila nisu nadležni da utvđuju da li su određene države sigurne već su dužni da to prihvate, samim tim što se te države nalaze na listi koju je svojom odlukom utvrdila Vlada.¹⁵²

Upravni sud je jednu tužbu odbacio jer ju je podnela Kancelarija za azil protiv rešenja Komisije za azil kojim je poništena prvostepena odluka o odbijanju

146 Rešenje Upravnog suda 16 U 6304/16 od 25. aprila 2016. godine.

147 Odgovor Upravnog suda na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja SU III 18 140/16 od 11. januara 2017. godine.

148 Presuda Upravnog suda 16 U 5572/16 od 14. jula 2016. godine.

149 Imajući u vidu da u ovom predmetu tražioca azila nisu zastupali pravnici Beogradskog centra za ljudska prava već advokat, presuda koju je Upravni sud dostavio Beogradskom centru za ljudska prava na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja je anonimizirana, odnosno ime, prezime i zemlja porekla tražioca azila se ne mogu sa sigurnošću utvrditi iz teksta dostavljene presude. Može se pretpostaviti da se u konkretnom slučaju radilo o tražiocu azila iz Ruske Federacije.

150 Vidi više o tome u delu ovog izveštaja „Primena koncepta sigurne treće zemlje u praksi nadležnih organa”.

151 Presuda 17 U 8414/16 od 2. septembra 2016. godine.

152 Presuda 21 U 8539/16 od 7. oktobra 2016. godine.

zahteva za azil i dodeljena supsidijarna zaštita bračnom paru iz Libije. Članom 11 Zakona o upravnim sporovima propisano je da tužilac može biti fizičko ili pravno lice, ako smatra da mu je upravnim aktom povređeno neko pravo ili na zakonu zasnovan interes, te u tom smislu Upravni sud smatra da Kancelarija za azil nije aktivno legitimisana stranka u upravnom sporu.¹⁵³

U jednom predmetu, po zahtevu za azil porodice B. R. iz Libije (*sur place* izbeglica), koji je odbijen zbog toga što im je pre podnošenja zahteva za azil otkazan boravak iz razloga nacionalne bezbednosti (koji uopšte nisu obrazloženi), Upravni sud je konstatovao da je takva odluka zakonita jer su tražioci azila podneli zahtev za azil da bi izbegli deportaciju a što je osnov za odbijanje zahteva za azil prema članu 30, stav 1, tačka 2 Zakona o azilu.¹⁵⁴

Naime, u ovom postupku razlozi nacionalne bezbednosti zbog kojih je tražiocima azila otkazan boravak nisu uopšte obrazloženi, a izveštaji UNHCR o vraćanju u Libiju koji ukazuju na opasnost od progona i na veoma lošu bezbednosnu situaciju, potpuno su zanemareni od strane svih nadležnih organa u postupku azila. Komisija za azil je osporila opasnost od progona pozivajući se na slučaj pred Evropskim sudom za ljudska prava *Daoudi protiv Francuske*¹⁵⁵ i navodeći da je u tom predmetu Sud zauzeo stav da kada se radi o proterivanju iz razloga nacionalne bezbednosti, lice mora da pokaže da je lično u riziku od progona u slučaju povratka u zemlju porekla. Sa takvim stavom se složio i Upravni sud u ovom predmetu, konstatujući dodatno da su se tražioci azila nekoliko puta vraćali u Libiju pre podnošenja zahteva za azil, što ukazuje na to da nisu u riziku od progona u toj zemlji i da su podneli zahtev za azil jedino radi izbegavanja deportacije. Sud je, međutim potpuno zanemario navode tužilaca o nestancima i ubistvima njihovih bliskih prijatelja od strane naoružanih pobunjeničkih grupa kao i brojne izveštaje međunarodnih organizacija koji ukazuju na lošu bezbednosnu situaciju i na osnovani rizik od progona osoba koje su bile bliske Gadafijevom režimu – tražilac azila u ovom predmetu bio je konzul Libije u Beogradu. Upravni sud je, bez ikakvog obrazloženja, zanemario sve argumente koje je porodica B. R. iznela u tužbi kao i da održi javnu raspravu. Važno je napomenuti i da je u upravnom sporu intervenisao i UNHCR koji je pozvao Upravni sud da u obzir uzme njegovo mišljenje o vraćanju u Libiju – u kome je na jasan način navedeno da potpisnice Konvencije o statusu izbeglica suspenduju sve odluke o vraćanju lica na teritoriju Libije dok se bezbednosna situacija ne poboljša,¹⁵⁶ a što Upravni sud nije učinio.

Sud se u ovom predmetu očigledno nije držao principa koji zahteva Evropski sud za ljudska prava u slučajevima kada postoji opasnost od kršenja člana 3

153 Rešenje 26 U 8287/16 od 23. juna 2016. godine.

154 Presuda Upravnog suda 16 U 6304/16 od 26. maja 2016. godine.

155 Predstavka br. 19576/08, odluka od 3. decembra 2009. godine.

156 „UNHCR Position on Returns to Libya – Update I”, UNHCR, oktobar 2015, st. 28.

Evropske konvencije o ljudskim pravima, odnosno nije brižljivo razmatrao (*close scrutiny*) sve dokaze i činjenice već je samo, praktično „paušalno”, utvrdio da je odluka Komisije za azil zakonita.

Zbog činjenice da je zahtev za azil porodice B. R. odbijen u svim instancama, i da je nastao direktan rizik od kršenja principa *non-refoulement*, Beogradski centar je 30. juna 2016. godine podneo zahtev za privremenu meru Evropskom sudu kako bi sprečio njihovo prinudno udaljenje u Libiju, i samim tim nastupanje neotklonjivih posledica koje podrazumevaju kršenje apsolutne zabrane zlostavljanja (čl. 3 Evropske konvencije). Evropski sud je 1. jula 2016. godine usvojio zahtev za privremenu meru i obustavio vraćanje porodice B. R. u Libiju do okončanja postupka pred ovim telom.¹⁵⁷



Praksa Upravnog suda tokom 2016. godine nije značajno unapređena niti je tužba Upravnom sudu predstavljala efikasno pravno sredstvo. Ovo najviše iz razloga što je Upravni sud najčešće potvrđivao zakonitost odluka u kojima je primenjen koncept sigurne treće zemlje,¹⁵⁸ bez razmatranja svih tužbenih navoda i izveštaja o zemljama porekla i bez održavanja usmene rasprave.

157 *Ben Rfad protiv Srbije*, predstavka br. 37478/16.

158 Vidi više u poglavlju ovog izveštaja „Primene koncepta sigurne treće zemlje”.

4. PRIMENA KONCEPTA SIGURNE TREĆE ZEMLJE

Praksa automatske primene koncepta sigurne treće zemlje¹⁵⁹ dovela je do situacije u kojoj je u prvih 5 godina primene ZOA svega 8 ljudi dobilo neki vid međunarodne zaštite. Sve ove osobe u Srbiju su došle zakonito i direktno iz države porekla u kojima im je pretio progon ili zemlje koja nije ratifikovala Konvenciju o statusu izbeglica iz 1951, ili se pak radilo o osobama koje su u Srbiji boravile po nekom drugom osnovu, pa je u međuvremenu nastala opasnost od progona (*sur place* izbeglice). Gotovo svi ostali zahtevi za azil odbacivani su bez ulaženja u meritum. Prema podacima UNHCR od 2008. do 2010. godine svim strancima, koji nisu na zakonit način ušli u Srbiju, odbačen je zahtev za azil na osnovu člana 33, stav 1, tačka 6, odnosno na osnovu primene koncepta sigurne treće zemlje.¹⁶⁰ U 2011. godini u svakom slučaju (osim u dva u kojima je zahtev za azil odbijen) doneto je rešenje o odbacivanju zahteva za azil (53 rešenja o odbacivanju zahteva za azil u odnosu na 83 tražioca azila).¹⁶¹ U 2012. godini Kancelarija za azil je donosila isključivo rešenja o odbacivanju zahteva za azil automatski primenjujući koncept sigurne treće zemlje (64 rešenja).¹⁶² Tokom 2013. godine Kancelarija za azil u 8 slučajeva je odbacila zahtev za azil primenjujući koncept sigurne treće zemlje.¹⁶³ U 2014. godini Kancelarija za azil je od negativnih odluka donosila samo rešenja o odbacivanju zahteva za azil primenjujući koncept sigurne treće zemlje (12 slučajeva).¹⁶⁴ Tokom 2015. godine Kancelarija za azil je nastavila sa praksom primene koncepta sigurne treće zemlje i donela

159 Izraz „automatka primena” podrazumeva da se nadležni organi ne osvrću na praksu postupanja prema tražiocima azila u zemljama koje su Odlukom Vlade iz 2009. godine određene kao sigurne, kao i na dokumenta UNHCR kojima se preporučuje državama da ne vraćaju tražioce azila u određene zemlje jer one, zbog izvesnih nedostataka u postupku azila, ne mogu biti sigurne.

160 „Srbija kao zemlja azila”, UNHCR, avgust 2012, str. 36.

161 *Ibid.*, str. 43.

162 2012. godine Kancelarija za azil je samo u 3 slučaja meritorno odlučivala o zahtevima za azil, i to u pogledu samo onih ljudi koji su zakonito i direktno iz države porekla došli u Srbiju. Vidi više u: *Pravo na utočište 2012*, str. 17 i *Srbija kao zemlja azila*, UNHCR, avgust 2012, st. 43.

163 U 9 slučajeva je odlučeno u meritumu – 4 pozitivne odluke i 5 negativnih; vidi više u *Pravo na utočište 2013*, str. 24 i 41–43.

164 U 4 slučaja je meritorno rešila zahtev za azil i priznala utočište (1) i supsidijarnu zaštitu (3).

je 25 rešenja o odbacivanju zahteva za azil i to u odnosu na državljane Rusije (8), Ukrajine (5), Sirije (4), Sudana (3), Somalije (2), Kameruna (1), Gane (1) i Maroka (1).¹⁶⁵

Nadležni organi u postupku azila su i 2016. godine nastavili da u velikom broju slučajeva automatski primenjuju koncept sigurne treće zemlje i da tražiocima azila koji su u Srbiju ušli iz BJR Makedonije i Bugarske odbacuju zahtev za azil na osnovu člana 33, stav 1, tačka 6 Zakona o azilu. U 2016. godini Kancelarija za azil je donela 53 odluke o odbacivanju zahteva za azil u odnosu na 65 tražilaca azila. Preciznije, u 54% postupaka u kojima je Kancelarija za azil odlučivala u 2016. godini doneto je rešenje o odbacivanju zahteva za azil. Zahtevi za azil odbačeni su u odnosu na državljane Pakistana (14), Iraka (10), Rusije (9), Sirije (7), Libije (5), Avganistana (5), Bangladeša (3), Makedonije (3), Sudana (2), Kube (2), Somalije (1), Bosne i Hercegovine (1), Bugarske (1), Alžira i jednu osobu bez državljanstva. U više od 95% slučajeva primenjen je koncept sigurne treće zemlje. Obrazloženja ovih odluka prevashodno počiva na Odluci Vlade Republike Srbije o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država iz 2009. godine.

Zapravo, od ukupno 90 osoba koje su od stupanja na snagu Zakona o azilu (1. april 2008. godine) dobile neki vid međunarodne zaštite, autori ovog izveštaja sa sigurnošću mogu da tvrde da je njih 56 (64%) u Srbiju došlo direktno iz zemlje porekla ili treće zemlje koja nije ratifikovala Konvenciju o statusu izbeglica iz 1951.¹⁶⁶ Od ostala 32 tražioca azila (36%), za jednog državljanina Sirije kome su punomoćnici bili pravnici Beogradskog centra za ljudska prava zna se da je u Srbiju došao legalno iz Turske.¹⁶⁷ Što se tiče ostalih, za 7¹⁶⁸ se sa sigurnošću može tvrditi da su došli iz Makedonije i za dvoje¹⁶⁹ iz Bugarske, dok se u slučaju 5 tražilaca azila iz Avganistana nije moglo utvrditi kroz koju zemlju su ušli u Srbiju, te je Kancelarija za azil odlučila da meritorno odluči o njihovom zahtevu za

165 U tri slučaja je zahtev za azil odbijen i to u odnosu na 2 kubanska državljana i 1 državljanina Južne Afrike.

166 2009. godine – 3 državljana Etiopije i 1 državljanin Iraka; 2010. godine – 1 državljanin Somalije (*sur place*); 2012. godine – 2 državljana Libije i 1 državljanin Egipta; 2013. godine – 2 državljana Turske; 2014. godine – 1 državljanin Tunisa; 2015. godine – 9 državljana Ukrajine, 8 državljana Libije, 1 državljanin Južnog Sudana, 1 državljanin Libana i 1 državljanin Iraka (*sur place*); 2016. godine – 13 državljana Libije, 5 državljana Ukrajine, 4 državljana Kube, 2 državljana Kameruna i 1 državljanin Kazahstana.

167 Kancelarija za azil je kroz svoju praksu potvrdila da se Turska ne može smatrati sigurnom zemljom za izbeglice, iako se ona nalazi na listi sigurnih trećih zemalja utvrđenih Odlukom o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država, vidi više u *Pravo na azil 2015*, str. 54.

168 Pet državljana Sudana, 1 državljanin Sirije i 1 državljanin Irana.

169 Jedan državljanin Avganistana i 1 državljanin Irana.

azil. Za preostalih 17 stranaca autori Izveštaja ne mogu da iznesu podatak iz koje zemlje su ušli u Srbiju jer ih nisu zastupali u postupku azila.¹⁷⁰

Tokom svih prethodnih godina postojanja sistema azila u Srbiji može se uočiti da prvostepeni organ tokom službene radnje saslušanja ne ispituje tražiocima azila u dovoljnoj meri o tretmanu u državama kroz koje su prošli i o razlozima zbog kojih oni nisu hteli da u tim zemljama traže azil. Čak i kad tražioci azila navedu na saslušanju da je prema njima loše postupano u Bugarskoj ili Makedoniji, ti navodi ne predstavljaju dovoljan osnov za Kancelariju za azil i Komisiju da zaključe da te države ne mogu biti sigurne.

Tako je u jednom predmetu tražilac azila iz Iraka naveo da mu je policija u Bugarskoj oduzela sve što ima, 700 dolara, mobilni telefon i ranac, što su i Kancelarija i Komisija za azil konstatovale u svojoj odluci. Međutim, taj navod nije posebno cenjen u svetlu procene da li je Bugarska zaista sigurna država za tražioca azila.¹⁷¹

U drugom predmetu nadležni organi su ignorisali navod tražioca azila na usmenoj raspravi da je ponašanje bugarskih vlasti prema tražiocima azila strašno, odnosno u postupku nije uopšte dat značaj takvoj izjavi niti je prvostepeni organ nastojao da utvrdi šta podrazumeva strašno ponašanje bugarskih vlasti. U navedenom predmetu Komisija je konstatovala da se načelna ocena tražioca azila o postupanju bugarskih vlasti prema tražiocima azila ne može smatrati dokazom da ta zemlja nije sigurna za tražioca azila.¹⁷²

Ustavni sud je u svojoj odluci UŽ 1286/2012 od 29. marta 2012. kao i u odluci UŽ 5331/2012 od 24. decembra 2012. godine ocenio i da izveštaji UNHCR doprinose korigovanju postupanja nadležnih organa Republike Srbije u primeni ZOA, odnosno u primeni koncepta sigurne treće zemlje, ukoliko sigurna treća država postupak azila primenjuje na način suprotan Konvenciji. Nadležni organi u postupku azila izveštaje UNHCR o Makedoniji i Bugarskoj uopšte ne uzimaju u obzir, ili ih uzimaju u obzir tako što selektivno citiraju pozitivne delove tih izveštaja, zanemarujući pritom samu suštinu i poruku koju UNHCR šalje prilikom davanja konačne ocene o efikasnosti postupka azila u tim zemljama.

Zakon o azilu u članu 2, stav 1, tačka 11 predviđa kumulativne uslove koji se moraju ispuniti kako bi neka zemlja mogla da se kvalifikuje kao sigurna:

- da je to država sa liste koju utvrđuje Vlada;
- da se ta država pridržava međunarodnih načela o zaštiti izbeglica sa držanih u Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. i Protokolu iz 1967;

170 Dvanaest državljana Sirije, 3 državljana Iraka i 2 državljana Somalije.

171 Odluka Kancelarije za azil br. 26-5867/15 od 20. aprila 2016. godine i rešenje Komisije za azil br. AŽ 22/16 od 15. avgusta 2016. godine.

172 Odluka Kancelarije za azil br. 26-1224/16 od 21. jula 2016. godine i rešenje Komisije za azil br. AŽ 35/16.

- da je to zemlja u kojoj je tražilac azila boravio ili je prošao kroz nju neposredno pre dolaska u Srbiju i u kojoj je imao mogućnost podnošenja zahteva za azil;
- da je to zemlja u kojoj tražilac azila ne bi bio izložen progonu, mučenju, neljudskom ili ponižavajućem postupanju ili vraćanju u državu u kojoj bi mu život, sloboda i bezbednost bili ugroženi.

U praksi Evropskog suda za ljudska prava je već odavno ustanovljen standard da su države dužne da budu upoznate sa nepravilnostima u proceduri azila u drugim zemljama te da se ne mogu samo zadržati na pretpostavci da će se prema tražiocu azila postupati u skladu sa standardima Konvencije o statusu izbeglica i da moraju da utvrde na koji način vlasti određene države u praksi primenjuju svoje propise u oblasti azila.¹⁷³ Nadležni organi u postupku azila, međutim, ovaj standard uopšte ne uzimaju u obzir. Takođe ukoliko Kancelarija i Komisija za azil neku zemlju kvalifikuju kao sigurnu treću državu one moraju pribaviti čvrsta uverenja da će vlasti te zemlje prihvatiti nazad tražioca azila na svoju teritoriju i u postupak azila, te da će podnosilac zahteva biti smešten u objekte u kojima je obezbeđeno dostojanstvo njegove ličnosti.¹⁷⁴ Do sada se nijednom nije desilo da su, prilikom donošenja odluke o odbacivanju zahteva za azil, Kancelarija, Komisija i Upravni sud pribavili pomenute garancije.¹⁷⁵ Zapravo, Kancelarija za azil smatra da postojeći Zakon o azilu ne predviđa takvu obavezu postupajućih organa.¹⁷⁶

I Kancelarija za azil i Komisija u svojoj praksi najčešće samo konstatuju da je zemlja kroz koju je tražilac azila prošao na putu do Srbije sigurna iz razloga što je tako utvrdila Vlada svojom odlukom. Tako nadležni organi praktično propuštaju da utvrde druge kriterijume koje treba da ispunjava sigurna treća zemlja, a koji su propisani Zakonom o azilu.¹⁷⁷ Odsutno je i tumačenje drugih relevan-

173 *M. S. S. protiv Belgije i Grčke*, predstavka br. 30696/09, odluka od 21. januara 2011. godine.

174 *Tarakhel protiv Švajcarske*, predstavka br. 29217/12, odluka od 4. novembra 2014. godine.

175 Na osnovu prakse Evropskog suda, propust da se od strane države ugovornice pribave istinske garancije da će prava podnosioca predstavke biti poštovana u državi prijema može rezultirati povredom člana 3 (*Tarakhel protiv Švajcarske*, predstavka br. 29217/12, st. 120–122, odluka od 4. novembra 2014. godine; *Bader i Kanbor protiv Švedske*, predstavka br. 13284/04, st. 45, odluka od 8. februara 2006. godine).

176 Odovor Kancelarije za azil na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 06–342/16 od 17. oktobra 2016. godine.

177 Procena rizika od *refoulement*–a koja se zahteva na osnovu člana 3 Evropske konvencije – uključujući i slučajeve prinudnog udaljenja u zemlje koje se smatraju sigurnim – mora biti preduzeta u skladu sa standardima koji proističu iz jurisprudencije Evropskog suda. Lične okolnosti pojedinca u pitanju moraju se ispitati tokom takve procene, i automatsko oslanjanje na listu sigurnih trećih država, bez uzimanja u obzir ličnih okolnosti, u suprotnosti je sa obavezama proisteklim iz Evropske konvencije. Praksa Evropskog suda koja se odnosi na procenu rizika od postupanja suprotnom članu 3 u slučajevima proterivanja u određenu ze-

tnih izvora iz kojih proističu činjenice koje ukazuju da u određenoj zemlji postoje problemi koji se odnose na tretman izbeglica. Među te izvore svakako treba ubrojati izveštaje ugovornih tela Ujedinjenih nacija (CAT, CCPR, EKOSOK), ali i izveštaje uglednih međunarodnih organizacija za zaštitu ljudskih prava kao što su *Amnesty International* i *Human Rights Watch*.

Prema observacijama UNHCR o trenutnoj situaciji u oblasti azila u Bugarskoj od 2. januara 2014. godine¹⁷⁸ Bugarska se nikako ne sme kvalifikovati sigurnom trećom zemljom jer u toj zemlji postoji realan rizik da će tražioci azila biti izloženi riziku od nehumanog i ponižavajućeg postupanja, protivno članu 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima. UNHCR posebno navodi u svom zaključku sledeće:

UNHCR smatra da tražiocima azila u Bugarskoj preti stvaran rizik od nehumanog i ponižavajućeg postupanja zbog sistematskih nedostataka u prihvatnim centrima i u postupku azila. Osnov za ovakav zaključak su primarno veoma loši smeštajni uslovi, koji osim toga što dosežu stepen nehumanog i ponižavajućeg postupanja, takođe dovode u pitanje pravo na ljudsko dostojanstvo i pravo na privatnost. Štaviše, tražioci azila u Bugarskoj su u riziku od arbitrarnog lišenja slobode jer ne postoji jasan pravni osnov za lišenje slobode u Bugarskoj i jer lišenje slobode može da traje neodređeno dugo. Pored toga, dok se prema informacijama kojima raspolaže UNHCR, tražioci azila ne vraćaju prinudno iz Bugarske u druge zemlje gde mogu biti u riziku od progona ili ozbiljne povrede, oni su uskraćeni prava na pristup fer i efikasnom postupku azila a što je u suprotnosti sa garantovanim pravom na azil i sa brojnim odredbama evropskog *aquis* (...) Vraćanje ljudi u ovakve uslove može da predstavlja rizik od *refoulement*.

Posebno je problematičan stav Komisije za azil, zauzet u nekoliko predmeta,¹⁷⁹ da nadležni organi u postupku azila ne mogu da razmatraju da li je određena država zaista sigurna zemlja za tražioca azila, budući da je na osnovu člana 33, stav 1 tačka 6 Zakona o azilu mogućnost razmatranja da li je određena zemlja sigurna predviđena samo u kontekstu utvrđivanja da li je lice došlo iz sigurne treće države, i to samo uz teret dokazivanja koji je na strani tražioca azila.¹⁸⁰ Ovakav stav Komisije za azil je pogrešan jer član 2, stav 1, tačka 11 Zako-

mlju značajno se razvijala tokom prethodnih decenija i fundamentalni principi te procene najbolje su sažeti u poslednjim odlukama Evropskog suda kao što su *J. K. i drugi protiv Švedske*, predstavka br. 59166/12, st. 77 – 105, odluka od 23. avgusta 2016. godine i *F. G. protiv Švedske* predstavka br. 43611/11, st. 110–127, odluka od 23. marta 2016. godine.

178 „Bulgaria as a Country of Asylum”, UNHCR, januar 2014. godine. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/52c598354.html>.

179 Rešenje Komisije za azil Až 22/16 od 15. avgusta 2016. godine i rešenje Komisije za azil Až 35/16 od 15. avgusta 2016. godine.

180 U principu, na podnosiocu predstavke je da dostavi dokaze koji ukazuju na postojanje osnova za verovanje da bi bio izložen realnom riziku od podvrgavanja tretmanu suprotnom člana

na o azilu upravo propisuje kumulativne uslove za kvalifikaciju određene države kao sigurne, a koji svi moraju biti utvrđeni u postupku azila od strane nadležnog organa. Važno je ponovo istaći i da je sigurna treća zemlja samo zemlja koja prihvata stranca nazad na svoju teritoriju, omogućava mu pristup postupku azila i prihvata da odluči o njegovom zahtevu za azil u meritumu.¹⁸¹

Analizom slučajeva u kojima je Kancelarija za azil meritorno odlučila o zahtevu za azil iako su tražioci azila u Srbiju ušli iz Makedonije ili Bugarske, odnosno gde je zahtev za azil odbacila zbog činjenice da su tražioci azila u Srbiju ušli upravo iz tih zemalja (čl. 33, st. 1, tač. 6), može se zaključiti da je teško utvrditi jasne kriterijume na osnovu kojih je ovo telo prema osobama koje su se nalazile u gotovo istovetnom položaju drugačije odlučilo. Ipak, neki od kriterijuma koji su uočeni ne mogu se smatrati opravdanim i pravičnim, jer su po svojoj prirodi takvi da ih izuzetno mali broj ljudi može ispuniti.

Tako je u 2015. i 2016. godini Kancelarija za azil usvojila zahtev za azil i priznala utočište petorici državljana Sudana koji su u Srbiju ušli iz Makedonije. Ove osobe su prilikom podnošenja zahteva za azil i saslušanja istakle da su u Srbiju došli zatvoreni u zadnjem delu kamiona u koji su se ukrcali u Grčkoj, te su preko Makedonije bez stajanja doputovali u Srbiju. Sa druge strane, izbeglici iz Sudana A. K. zahtev za azil je odbačen jer je peške putovao kroz Makedoniju za koju, po oceni Kancelarije, nije uspeo da dokaže da za njega nije sigurna.¹⁸² Ono što celu stvar čini još nepravičnijom jeste činjenica da su njegovi razlozi za napuštanje Sudana bili istovetni sa razlozima napuštanja zemlje porekla jednog od 5 gore pomenutih Sudanaca I. W. kome je, zbog činjenice da je bio

3 u slučaju primene sporne odluke (*N. protiv Finske*, predstavka br. 38885/02, st. 167, odluka od 30. novembra 2005. godine). Ipak, država ugovornica takođe ima obavezu da uzme u obzir ne samo dokaze podnete od strane podnosioca predstavke, već i druge činjenice koje su od značaja za slučaj koji se ispituje. (*F. G. protiv Švedske*, predstavka br. 43611/11, st. 115, odluka od 23. marta 2016. godine). Ovo je posebno važno kada dođe do procene generalne situacije u zemlji u vezi koje je Sud jasno zauzeo stav da imigracione vlasti moraju da naprve procenu *proprio motu* (*J. K. protiv Švedske*, predstavka br. 59166/12, st. 98, odluka od 23. avgusta 2016. godine). Ako se postojanje takvog rizika utvrdi, udaljenje podnosioca predstavke bi neminovno prekršilo člana 3, bez obzira da li rizik proističe iz opšte situacije nasilja, lične situacije podnosioca predstavke ili kombinacije ta dva (*J. K. i drugi protiv Švedske*, predstavka br. 59166/12, st. 86, odluka od 23. avgusta 2016. godine). Kada procenjuje postojanje rizika koji se odnosi na tretman suprotan članu 3, Evropski sud je uvek konsultovao izveštaje UNHCR (*Sufi i Elmi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 8319/07, odluka od 28. novembra 2011. godine i 11449/07, st. 133–139, 191, 192, 245, 288, odluka od 28. novembra 2011. godine; *M. S. S. protiv Belgije i Grčke*, predstavka br. 30696/09, st. 244–246, 255, 258, 281–282, 300, 302, 304, 318, 332, 348–349, odluka od 21. januara 2011. godine).

181 „The safe third country policy in the light of the international obligations of countries vis-a-vis refugees and asylum seekers”, UNHCR, London, jul 1993, st. 4.2.14. i Zaključak br. 85 Izvršnog komiteta UNHCR iz 1998. para. (aa).

182 Odluka Kancelarije za azil 26–5724/14 od 14. maja 2015. godine.

u kamionskoj prikolici i nije stajao u Makedoniji, priznato utočište u Srbiji.¹⁸³ Drugi sporni kriterijum koji je uočen u praksi Kancelarije za azil odnosi se na petočlanu porodicu iz Avganistana koja tokom postupka azila nije znala da objasni iz koje zemlje je ušla u Srbiju.¹⁸⁴ Dakle, ukoliko bi se ovi kriterijumi uzimali kao kredibilni, jedino osobe koje nisu znale iz koje su zemlje ušle u Srbiju ili koje su se nalazile u prtljažniku automobila, prikolici kamiona i slično, bi mogle da ospore Makedoniju i Bugarsku kao sigurnu treću zemlju.

Tokom 2016. godine Kancelarija za azil je donela 2 odluke kojima se jednom državljaninu Sirije i jednom državljaninu Irana dodeljuje utočište.¹⁸⁵ U oba slučaja Kancelarija za azil je u svojim odlukama jednostavno konstatovala da su tražioci azila prošli kroz Makedoniju i ocenila da ove osobe ispunjavaju kriterijume za izbegličku zaštitu.

Sa druge strane, u slučaju tri sirijska državljana koji su u Srbiju takođe ušli u periodu kada je zapadnobalkanska ruta bila otvorena, Kancelarija za azil je odlučila da odbaci njihov zahtev za azil jer po njenoj oceni nisu uspeli da dokažu da Makedonija za njih nije sigurna.¹⁸⁶

U obrazloženju odluka istaknuto je da tražioci azila praktično nisu ni probali da se obrate makedonskim organima vlasti sa zahtevom za azil, kao i da su prilikom saslušanja rekli da nisu imali nameru da ostanu u toj zemlji. Dalje, u obrazloženju spornih odluka citirani su selektivno izabrani delovi UNHCR dokumenta koji je objavljen pod nazvom „BJR Makedonija kao zemlja azila”.¹⁸⁷ Svi citati odnosili su se na pozitivna zapažanja UNHCR u pogledu napretka ostvarenog u uspostavljanju sistema azila od strane makedonskih vlasti.

Selektivno citiranje delova izveštaja UNHCR u kojima se govori o napretku sistema azila predstavlja zabrinjavajuću praksu i donekle obesmišljava poruku koju je UNHCR hteo da pošalje zemljama koje odlučuju o zahtevima za azil ljudi koji su prošli kroz Makedoniju. Iako nije sporno da je UNHCR pohvalio određene pomake u uspostavljanju sistema azila Makedonije, taj dokument je objavljen kako bi se državama potpisnicama Konvencije o statusu izbeglice iz 1951. i Protokola iz 1967. skrenula pažnja da Makedonija nije još uvek uspela da uspostavi efikasan sistem zaštite osoba koje su u potrebi za međunarodnom zaštitom:

UNCHR smatra da ta država još uvek ne ispunjava međunarodne standarde za zaštitu izbeglica, i da se ne kvalifikuje za sigurnu treću državu. Sledstveno

183 Odluka Kancelarije za azil 26-5626/15 od 1. marta 2016. godine.

184 Odluka Kancelarije za azil 26-652/16 od 17. juna 2016. godine.

185 Odluka Kancelarije za azil br. 26-5413/14 od 2. marta 2016. godine i odluka br. 26-1051/16 od 13. septembra 2016. godine.

186 Odluke Kancelrije za azil br. 26-1394/16 od 8. septembra 2016. godine; 26-1393/16 od 13. septembra 2016. godine i 26-1395/16 od 23. septembra 2016. godine.

187 „FYROM as a Country of Asylum”, UNHCR, avgust 2015. godine, dostupno na: <http://www.refworld.org/pdfid/55c9c70e4.pdf>.

tome, UNHCR savetuje drugim državama da se uzdrže od vraćanja ili slanja tražilaca azila nazad u tu zemlju, dok Vlada BJRM ne uloži dalje napore za rešavanje uočenih nedostataka.¹⁸⁸

Napred pomenuta 3 sirijska državljana neformalno su vraćena u Srbiju iz Mađarske, nakon što im je u ubrzanoj proceduri u Pritvorskom centru Roške na granici sa Srbijom odbačen zahtev za azil sa obrazloženjem da je Srbija sigurna treća zemlja. Odluke Kancelarije za azil u ovim predmetima jasno ukazuju na rizik od *refoulement* kome su izbeglice izložene u slučaju povratka iz Mađarske u Srbiju, kao i na rizik od lančanog *refoulement* jer Srbija Makedoniju smatra sigurnom trećom zemljom.

Još jedan slučaj koji zavređuje pažnju i kojim se na jasan način dokazuje da se koncept sigurne treće zemlje primenjuje gotovo automatski u odnosu na Makedoniju tiče se izbeglice iz Sudana A. K. u odnosu na koga je Kancelarija za azil donela odluku kojom se odbacuje zahtev za azil.¹⁸⁹

U obrazloženju odluke Kancelarija za azil istakla je da, s obzirom da UNHCR i Evropska komisija nisu objavili izveštaje koji ukazuju da je sistem azila u Makedoniji neefikasan, A. K. nije uspeo da dokaže da se ta zemlja ne može smatrati sigurnom za njega. Nakon što je prvostepena odluka ukinuta iz procesnih razloga i vraćena na ponovno odlučivanje od strane Komisije,¹⁹⁰ Kancelarija za azil je ponovo donela rešenje kojim se iz istovetnih razloga odbacuje zahtev za azil A. K.¹⁹¹

Ono što je interesantno za ovaj slučaj jeste činjenica da se ovog puta Kancelarija za azil samo pozvala na Odluku Vlade, ali da nije istakla argumente kao u prvoj odluci da UNHCR i Evropska komisija nisu objavili izveštaje koji ukazuju na neefikasnost sistema azila u Makedoniji. Razlog za ovakvo obrazloženje leži u činjenici da je UNHCR u međuvremenu objavio izveštaj o Makedoniji gde je preporučio zemljama da se uzdrže od vraćanja izbeglica i tražioca azila u ovu zemlju a što je Kancelarija za azil potpuno ignorisala.¹⁹²

Nažalost, stav Kancelarije za azil održao se sve do pravnosnažnog okončanja postupka azila. Komisija za azil je odbila žalbu A. K. kao neosnovanu i potvrdila

188 *Ibid.*, st. 47.

189 Odluka Kancelarije za azil br. 26-5724/14 od 14. maja 2015. godine.

190 Odluka Komisije za azil br. Až- 08/15 od 23. septembra 2015. godine.

191 Odluka Kancelarije za azil br. 26-5724/14 od 9. decembra 2015. godine.

192 Izveštaji UNHCR često predstavljaju odlučujući faktor u proceni rizika od *refoulement*-a, pogotovo u kontekstu procene da li je određena treća zemlja sigurna ili nije (*M. S. S. protiv Belgije i Grčke*, predstavka br. 30696/09, st. 123-127, odluka od 21. januara 2011. godine i *Hirsi Jamaa i drugi protiv Italije*, predstavka br. 27765/09, st. 130-31, odluka od 23. februara 2012. godine).

prvostepenu odluku.¹⁹³ U obrazloženju svoje odluke, Komisija za azil je selektivno interpretirala izveštaj UNHCR o Makedoniji, navodeći delove izveštaja u kojima UNHCR iznosi pozitivne ocene u pogledu napretka ostvarenog u pojedinih segmentima sistema azila. Sa druge strane, u potpunosti je zanemarila samu suštinu izveštaja i zaključak koji je iznet u paragrafu 47 (preporuka UNHCR da se države potpisnice uzdrže od vraćanja u Makedoniju). Jasno je i da je Komisija za azil propustila da sa posebnom pažnjom (*rigorous scrutiny*) ispita sve potencijalne rizike kojima bi A. K. bio izložen u slučaju prinudnog udaljenja u Makedoniju,¹⁹⁴ a koji su na jasan način opisani u brojnim kredibilnim izveštajima CAT,¹⁹⁵ CCPR,¹⁹⁶ ECOSOC,¹⁹⁷ Evropske komisije,¹⁹⁸ *Amnesty International*¹⁹⁹ i drugih, i koji su morali da budu uzeti u obzir.²⁰⁰ U svojoj odluci Komisija za azil je istakla:

Takođe, citirani izveštaj međunarodnih organizacija koji se iznose u žalbi ne mogu sami po sebi da budu dokaz da K. A. nije bio u mogućnosti da podnese

193 Odluka Komisije za azil Až– 08/15 od 12. aprila 2016. godine.

194 Procena rizika od postupanja suprotnom članu 3 se mora preduzeti *ex nunc* i sa posebnom oprežnošću (*rigorous scrutiny*) u ondosu na postojeće uslove u zemlji prijema koji su bili poznati ili su morali biti poznati državi ugovornici u vreme proterivanja (*J. K. i drugi protiv Švedske*, predstavka br. 59166/12, st. 83, 23. avgust 2016. godine i *F. G. protiv Švedske*, predstavka br. 43611/11, st. 115, odluka od 23. marta 2016. godine). Država ugovornica mora sprovesti procenu u svetlu opšte situacije i u odnosu na njegove ili njenje lične okolnosti (*Salah Sheekh protiv Holandije*, predstavka br. 1948/04, para. 136, odluka od 23. maja 2007. godine).

195 „Concluding observations on the third periodic report of the former Yugoslav Republic of Macedonia”, CAT, dok. UN, CAT/C/MKD/CO/3, od 5. juna 2015. st. 19. Dostupno na <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/114/89/PDF/G1511489.pdf?OpenElement>

196 *Ibid.* para. 17.

197 „Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of the former Yugoslav Republic of Macedonia”, Economic and Social Council, dok. UN, E/C.12/MKD/CO/2–4, od 16. jula 2016. godine, st. 21. Dostupno na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fMKD%2fCO%2f2–4&Lang=en

198 „Commission Staff Working Document – the Former Yugoslav Republic of Macedonia”, European Commission, SWD (2015) 212 final, od 10. novembra 2015. godine str. 6 i 62. Dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

199 „Europe’s Borderlands – Violations against Refugees and Migrants in Macedonia, Serbia and Hungary”, str. 26– 9.

200 U slučajevima proterivanja Evropski sud zahteva od država ugovornica da spovede adekvatnu i temeljnu istragu u vezi sa bilo kakvim rizicima od *refoulement-a*, i da obrazlože svoju odluku sa domaćim materijalima kao i materijalima koji proizlaze iz pouzdanih i objektivnih izvora kao što su, na primer, druge države ugovornice ili treće države, agencije Ujedinjenih nacija i ugledne nevladine organizacije (*J. K. i drugi protiv Švedske*, predstavka br. 59166/12, st. 84, odluka od 23. avgusta 2016. godine ili *F. G. protiv Švedske*, predstavka br. 43611/11, st. 117, odluka od 23. marta 2016. godine; *El – Masri protiv BJR Makedonije*, predstavka br. 39630/09, st. 218, odluka od 13. decembra 2012. godine).

zahtev za azil u Makedoniji ili da Makedonija nije za njega sigurna zemlja. Navedeni slučajevi mogu da budu ilustracija stanja ljudskih prava u Makedoniji i da daju uverljivost pojedinim njegovim tvrdnjama, a da lične okolnosti podnositelja žalbe moraju ukazivati na to da u jednoj zemlji nije mogao da dobije zaštitu, što ovde nije slučaj.²⁰¹

Komisija za azil je u odluci, takođe, istakla i činjenicu da je Makedonija ratifikovala sve relevantne međunarodne instrumente za zaštitu ljudskih prava i da je u procesu evropskih integracija. Jasno je iz prakse Evropskog suda da se ove činjenice moraju uzeti sa rezervom iz prostog razloga što je u više slučajeva utvrdio povrede različitih ljudskih prava od strane država u kojima je ostvarivanje i zaštita ljudskih prava na znatno višem nivou nego što je to slučaj sa Srbijom ili Makedonijom.²⁰²

I Upravni sud je, bez održavanja javne rasprave,²⁰³ odbio tužbu A. K. kao neosnovanu i potvrdio prvostepenu odluku²⁰⁴ jednostavno pozivajući se na Odluku Vlade, i to ne samo u pogledu Makedonije, već i u pogledu Grčke i Turske, navodeći da u tim zemljama A. K. nije imao nikakvih problema.

Upravni sud je pogrešno protumačio zapisnik o saslušanju na kome su jasno navedeni incidenti zbog kojih A. K. nije mogao da pristupi postupku azila ni u jednoj od navedenih zemalja. Sud je dodao da izveštaji međunarodnih organizacija koji su podneti kao prilozi, ne mogu kao takvi predstavljati dokaz da određena država nije sigurna²⁰⁵ i da A. K. nije uspeo da dokaže da je on lično bio podvrgnut bilo kojoj od praksi opisanih u izveštajima, kao i da se na njih nije pozvao u prvostepenom postupku.²⁰⁶ Nakon što je postupak azila prav-

201 Vodeći se praksom Evropskog suda, gde postoje dovoljno javno dostupni izveštaji o sistemskim nedostacima u sistemu azila, podnosilac predstave nije u obavezi da dokaže da bi on bio lično pogođen takvim stanjem. Države su u obavezi da uzmu u obzir ove izveštaje (umesto da zahtevaju individualne dokaze) i da obustave vraćanje u te zemlje (*M. S. S. protiv Belgije i Grčke*, predstavka br. 30696/09, st. 352, odluka od 21. januara 2011. godine; *Hirsi Jamaa protiv Italije*, predstavka br. 27765/09, st. 128–133, odluka od 23. februar 2012. godine).

202 U slučaju *O. protiv Italije*, predstavka br. 37257/06, odluka od 14. septembra 2009. godine, Evropski sud je istakao: „postojanje domaćih zakona i pristupanje međunarodnim ugovorima kojima se jemči poštovanje osnovnih prava sami po sebi nisu dovoljni da bi obezbedili adekvatnu zaštitu od opasnosti od zlostavljanja kada pouzdani izvori izveštavaju o praksi kojoj se pribegava ili koju vlasti tolerišu, a koja je očigledno suprotna načelima Konvencije”.

203 Član 33 i 34 ZUS.

204 Presuda Upravnog suda br. U 8414/16 od 2. septembra 2016. godine.

205 Prema praksi Evropskog suda, pod određenim okolnostima (u slučaju kada su nedostaci u sistemu azila države prijema dobro dokumentovani i poznati državi slanja), teret dokazivanja se prebacuje sa podnosioca predstave na državu slanja – ne bi se trebalo očekivati da celokupan teret dokazivanja padne na podnosioca predstave (*M. S. S. protiv Belgije i Grčke*, predstavka br. 30696/09, st. 352, odluka od 21. januara 2011. godine).

206 Obaveza države slanja da sprovede procenu potencijalnih rizika koji potpadaju pod član 3 ne zavisi od toga da li se podnosilac predstave oslonio na nedostatke sistema azila u trećoj

nosnažno okončan, i zbog činjenice da je nastupila opasnost od *refoulement* u Makedoniju, Beogradski centar za ljudska prava podneo je zahtev za privremenu meru Evropskom sudu koji je odobren 4. oktobra 2016. godine,²⁰⁷ nakon čega je i podneta predstavka Evropskom sudu zbog uslovne povrede člana 3 i člana 13 u vezi sa članom 3 Evropske konvencije.

Dakle, stav Upravnog suda iz 2016. godine još je rigorozniji. Upravni sud je u pogledu primene Odluke Vlade Republike Srbije o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država istakao da organi u postupku azila nisu nadležni da utvrđuju da li su države sigurne, već su dužni da to prihvate, samim tim što se države nalaze na listi koju je utvrdila Vlada.²⁰⁸ Takođe, Upravni sud smatra da izveštaji međunarodnih organizacija ne mogu sami po sebi predstavljati dokaz da određena zemlja nije sigurna za tražioca azila i da je neophodno da je tražilac azila u toj zemlji lično bio izložen progonu, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili riziku od vraćanja u državu gde bi njegov život, sloboda i bezbednost bili ugroženi.²⁰⁹ Dakle, za Upravni sud nije dovoljan realan i objektivni rizik od kršenja člana 3 Evropske konvencije u slučaju vraćanja tražioca azila u određenu „sigurnu” treću zemlju koji se temelji na izveštajima relevantnih organizacija. Takvim stavom Upravni sud podržava automatsku primenu koncepta sigurne treće zemlje bez osvrta na to kako određena zemlja primenjuje svoje propise u oblasti izbegličkog prava i da li u toj zemlji izbeglice zaista imaju mogućnost da dobiju međunarodnu zaštitu i integrišu se u društvo.



U pogledu napred opisane prakse može se izvesti zaključak da stav UNHCR o Srbiji kao zemlji azila iz 2012. godine još uvek važi.²¹⁰ U tom dokumentu je UNHCR ocenio Srbiju kao zemlju koja nije sigurna za tražioce azila zbog, između ostalog, automatske primene koncepta sigurne treće zemlje. UNHCR je posebno preporučio uspostavljanje mehanizama za utvrđivanje i revidiranje liste sigurnih trećih zemalja kao i to da se koncept sigurne treće zemlje primenjuje samo u slučaju kada su svim licima dostupne odgovarajuće zaštitne procedure, kao što je osiguranje da će licu biti dozvoljen ponovni ulazak na teritoriju sigurne treće zemlje i da će se njegov zahtev za azil razmatrati u pravičnom i efikasnom postupku. Te preporuke UNHCR još uvek nisu ispunjene.

zemlji (*Hirsi Jamma i drugi protiv Italije*, predstavka br. 27765/09, st. 133, odluka od 23. februara 2012. godine). Dakle, ta obaveza leži i na državi slanja i njenim organima.

207 *Kandafru protiv Srbije*, predstavka br. 57188/16.

208 Presuda Upravnog suda 21 U 8539/16 od 7. oktobra 2016. godine.

209 Presuda 17 U 8414/16 od 2. septembra 2016. godine.

210 „Srbija kao zemlja azila”, UNHCR avgust 2012. Dostupno na: http://www.unhcr.rs/media/Srbija_zemlja_azila.pdf.

5. POLOŽAJ NEPRAĆENE I RAZDVOJENE DECE

Zadatak svake države je da zaštiti prava sve dece koja se nalaze na njenoj teritoriji, bez obzira na pravni status te dece, odnosno da li se radi o deci koja su tražila azil ili koja se samo kratkotrajno tu nalaze. Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima deteta, čija je potpisnica i Republika Srbija, primenjuje se na sve osobe ispod 18 godina, a predviđa da država ugovornica obezbedi set prava svakom detetu koje se nalazi pod njenom jurisdikcijom, bez ikakve diskriminacije (član 2 Konvencije). Ova prava su dodatno pojašnjena u odnosu na decu izbeglice donošenjem Opšteg komentara Komiteta Ujedinjenih nacija za prava deteta br. 6 o tretmanu nepraćene ili razdvojene dece van države porekla (u daljem tekstu: Opšti komentar broj 6).

Dete bez pratnje ili maloletnik bez pratnje je, kao što je definisano u paragrafu 7 Opšteg komentara broj 6, dete odvojeno od oba roditelja i za koga nijedno lice ne snosi primarnu odgovornost, bilo po zakonu ili po običajima. S druge strane, razdvojeno dete je, kao što je definisano u paragrafu 8 Opšteg komentara broj 6, dete odvojeno od oba roditelja ili od svojih prethodnih pravnih staratelja ili staratelja po običaju, ali ne nužno i od svojih rođaka. Zakon o azilu Republike Srbije ne pravi razliku između nepraćene i razdvojene dece tražilaca azila, već samo definiše maloletnika bez pratnje 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. Zakon o azilu, kao meru zaštite, predviđa načelo brige o licima sa posebnim potrebama,²¹¹ i načelo zastupanja maloletnika bez pratnje i poslovno nesposobnih lica koje podrazumeva da će se maloletniku bez pratnje pre podnošenja zahteva za azil dodeliti staratelj od strane organa starateljstva kao i to da na saslušanju maloletnika bez pratnje mora prisustvovati staratelj.²¹²

U protekle četiri godine 17.653 dece bez pratnje je izrazilo nameru da traži azil u Srbiji.²¹³ Od ukupno 4.850 dece koja su u toku 2016. godine izrazila nameru da traže azil u Srbiji, 175 je u Srbiju došlo bez pratnje roditelja ili staratelja. Imajući u vidu poteškoće da se ova deca identifikuju,²¹⁴ kao i činjenicu da od aprila 2016. godine, posle početka primene dogovora između Evropske unije i

211 Član 15 ZOA.

212 Član 16 ZOA.

213 Podatak dobijen od Ministarstva unutrašnjih poslova preko UNHCR.

214 U Srbiji ne postoje odgovarajuće procedure za utvrđivanje uzrasta dece, te se mnoga starija deca, u cilju što bržeg nastavka putovanja, registruju kao odrasle osobe. S druge strane, mnoga

Turske, MUP evidentira samo osobe koje izraze nameru da traže azil,²¹⁵ može se zaključiti da je broj ove dece znatno veći.

U skladu sa instrukcijom Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, o postupanju centara za socijalni rad i ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika u obezbeđivanju zaštite i smeštaja dece bez pratnje,²¹⁶ centri za socijalni rad, kao organi starateljstva, dužni su da, odmah po dobijanju obaveštenja od strane Uprave granične policije ili Komesarijata za izbeglice i migracije o pronađenom detetu bez pratnje na teritoriji svoje mesne ili stvarne nadležnosti, detetu obezbede: starateljsku zaštitu postavljanjem privremenog staratelja i smeštaj u ustanovu socijalne zaštite u kojoj postoji posebna organizaciona jedinica za privremeni smeštaj i zbrinjavanje dece migranata bez pratnje roditelja. Standardne operativne procedure za zaštitu dece izbeglica/migranata,²¹⁷ izrađene pod okriljem Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, predstavljene su u aprilu 2016. godine, sadrže jasne smernice za sve aktere koji su prisutni na terenu za što brže otkrivanje i identifikaciju ranjive dece bez pratnje, kao i adekvatno upućivanje na nadležne institucije kako bi ova deca uživala zaštitu i prava koja im pripadaju.

Član 3, stav 1 Konvencije o pravima deteta predviđeno je da „u svim aktivnostima koje se tiču dece, bez obzira da li ih preduzimaju javne ili privatne institucije socijalnog staranja, sudovi, administrativni organi ili zakonodavna tela, najbolji interes deteta biće od prvenstvenog značaja”, a imajući u vidu da je krajnji cilj postupanja sa decom bez pratnje iznalaženje trajnog rešenja u skladu sa detetovim potrebama. Procena najboljeg interesa deteta je organizovan proces prikupljanja podataka, prepoznavanja i ocene problema, potreba, snaga i rizika, situacije i uključenih osoba koji se postepeno razvija kako bi se odredili ciljevi rada sa detetom,²¹⁸ a sprovođi je mesno nadležni centar za socijalni rad.

Deca moraju u potpunosti biti uključena u procenu svog najboljeg interesa, moraju im se, na jeziku koji razumeju, predočiti sve činjenice koje im mogu pomoći da donesu odluku. Procena najboljeg interesa dece bez pratnje u Srbiji

deca putuju u grupama, pri čemu je teško sa sigurnošću utvrditi da li su u pitanju rođaci ili osobe koje je dete upoznao usput, a koje mogu da predstavljaju opasnost po njegovu bezbednost.

215 Od novembra 2015 godine do početka primene sporazuma između Evropske unije i Turske u martu 2016. godine, MUP je svim osobama u potrebi za međunarodnom zaštitom izdavao *Potvrdu o ulasku na teritoriju Republike Srbije za migrante koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti*, ili tzv. tranzitnu potvrdu, koja im je omogućavala legalni boravak na teritoriji Srbije u trajanju od 72 sata od njenog izdavanja, korišćenje usluga banaka, hostela i hotela, kao i hitnu medicinsku pomoć.

216 Broj: 110-00-00469/2015-14, od 10. jula 2015. godine.

217 Dokument je dostupan u elektronskom obliku na: <https://www.unicef.org/serbia/SOP-za-za-stitu-dece-izbeglica-i-migranata.pdf>.

218 Član 2, tačka 8 Pravilnika o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, *Sl. glasnik*, 59/08, 37/10, 39/11 – dr. pravilnik i 1/12 – dr. pravilnik.

mogla bi da ima četiri konačna ishoda, a to su: spajanje deteta sa porodicom u trećoj zemlji, preseljenje u treću zemlju,²¹⁹ ulazak u postupak azila, i povratak u zemlju porekla. U najvećem broju slučajeva u 2016. godini procena najboljeg interesa deteta vodila je ka odluci da se dete uključi u postupak azila u Srbiji, sprovedena su tri preseljenja dece u treću zemlju, dvoje dece se spojilo sa porodicom u Bugarskoj, a jedno dete se vratilo u zemlju porekla.²²⁰ Bitno je napomenuti da je najveći broj dece bez pratnje koja su izrazila nameru da traže azil u Srbiji, a sa kojima su se radeći na terenu susretali pravnici Beogradskog centra za ljudska prava, napustio Srbiju pre podnošenja zahteva za azil, te do sada nije bilo slučajeva lokalne integracije kao oblika trajnog rešenja za dete bez pratnje, što bi se odvijalo uporedo sa procedurom azila.

Kada je u pitanju smeštaj dece bez pratnje roditelja ili staratelja, u Srbiji ne postoje specijalizovane institucije koje bi mogle da pruže sveobuhvatnu zaštitu ovoj deci. Prihvat maloletnih tražilaca azila bez pratnje se od 2009. godine vrši u jednoj od dve radne jedinice za smeštaj maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja i staratelja pri Zavodu za vaspitanje dece i omladine u Beogradu („Vasa Stajić”) i Zavodu za vaspitanje omladine u Nišu,²²¹ kao i u Domu za decu i omladinu ometenu u razvoju „Kolevka” u Subotici. Pomenute ustanove u Nišu i Beogradu su prevashodno vaspitne institucije u koje se upućuju deca uzrasta od 15 do 18 godine, kojima je izrečena vaspitna mera, i kao takve nisu pogodne za smeštanje dece migranata bez pratnje. U Zavodu za vaspitanje dece i omladine u Beogradu postoji 12 mesta za smeštanje dece bez pratnje roditelja, Zavod za vaspitanje omladine u Nišu može kratkoročno da zbrine desetoro dece bez pratnje, a u „Kolevci” je u novembru 2016. godine otvoreno novo odeljenje sa mogućnošću da zbrine 20 dece. Bitno je napomenuti da se smeštaj u institucijama u Nišu i Beogradu obezbeđuje samo deci koja su starija od 10 godina, dok su se deca mlađeg uzrasta smeštala u Centar za zaštitu odojčadi, dece i omladine u Beogradu. Pored toga, u sve tri pomenute ustanove ne postoje prevodioci za jezike koje deca migranti razumeju, te je i pored najbolje namere osoblja, domet pružanja zaštite ograničen na zadovoljavanje primarnih potreba. Osoblje Zavoda za vaspitanje omladine u Nišu je, i pored poteškoća u komunikaciji, od početka 2016. godine od 143 dece bez pratnje koja su bila na smeštaju u 42 slučaja posumnjalo da se radi o žrtvama trgovine ljudima i o tome obavestilo Centar za zaštitu žrtava

219 Preseljenje u treću zemlju sprovodilo se uz podršku Visokog komesarijata UN za izbeglice.

220 Informacija dobijena od Miroslava Budimira, socijalnog radnika Centra za socijalni rad Palilula, 16. januara 2017. godine u Beogradu.

221 Od početka 2016. godine do kraja septembra, u Zavodu za vaspitanje omladine u Nišu boravilo je ukupno 143 muške dece, najčešće iz Avganistana, ali i iz Pakistana, Sirije i Alžira. Nepraćena deca koja su boravila u ovoj ustanovi su se, po izražavanju namere da traže azil, u pratnji privremenog staratelja iz Zavoda prevozila do Centra za azil u Krnjači.

trgovine ljudima.²²² Pomenutom instrukcijom predviđeno je da boravak deteta bez pratnje u ustanovi socijalne zaštite traje do momenta kada dete izrazi nameru da traži azil, kada se ono upućuje u neki od pet centara za azil.²²³ Međutim, u mnogim centrima za azil ne postoje posebne organizacione jedinice ili zasebni objekti u koje se smeštaju deca bez pratnje, a u nekim centrima za azil stariju decu smeštaju u iste prostorije u kojima su smeštene odrasle osobe bez porodice.

Detetu bez pratnje koje izrazi nameru da traži azil do podnošenja zahteva za azil tri puta se određuju različite osobe kao privremeni staratelji; po ulasku na teritoriju Srbije, određuje mu se privremeni staratelj na teritoriji opštine na kojoj je dete zatečeno zatim mu se određuje novi staratelj u jednoj od tri institucije koje su određene za smeštanje dece bez pratnje, a posle toga i na teritoriji opštine u kojoj se nalazi centar za azil ili prihvatni centar u kome je dete smešteno, s tim da se staratelj ne postavlja u praksi odmah po prijemu u te centre. Centri za socijalni rad ne angažuju neposredno prevodiocice, već staratelji komuniciraju sa decom uz pomoć prevodilaca čije usluge finansiraju nevladine organizacije koje se bave zaštitom izbeglica. Imajući opisanu praksu u vidu, teško se može očekivati da deca sa starateljima razviju neki smisleni odnos i poverenje.

Kako bi se obezbedio kontinuitet brige i zaštita najboljeg interesa deteta, promena mesta stanovanja za decu bez pratnje i razdvojenu decu, kao i promena staratelja, mora biti ograničena samo na one slučajeve gde je takva promena upravo u najboljem interesu deteta.²²⁴

Deci bez pratnje koja prolaze kroz Srbiju na putu ka sigurnoj trećoj zemlji potrebno je pružiti dodatnu zaštitu zbog njihovog posebno ranjivog položaja i izloženosti raznim oblicima nasilja, iskorišćavanju i zlostavljanju.

Analizom prakse prekršajnih sudova prethodnih godina uočeno je da su pojedini postupci prema deci bez pratnje vođeni bez odgovarajućih procesnih garancija (npr. da prati tok postupka na jeziku koji razume) i da su okončani osuđujućim presudama kojima su izrečene novčana kazna, zaštitna mera udaljenja stranca,²²⁵ odnosno kazna zatvora (ne maloletničkog zatvora).²²⁶ Sudovi su i u 2016. godini nastavili sa praksom prekršajnog kažnjavanja maloletnika, a najčešće izricana mera bila je ukor, dok je u nekim slučajevima primenjivano i na-

222 Informacija je prikupljena prilikom posete Beogradskog centra za ljudska prava Zavodu za vaspitanje omladine u Nišu 30. septembra 2016. godine.

223 U Krnjači, Bogovađi, Banji Koviljači, Tutinu i Sjenici.

224 Opšti komentar broj 6, st. 40.

225 Presudu 2-Pr.br. mal. 20/16 Prekršajnog suda u Prijepolju, od 4. jula 2016. godine.

226 Videti više u: Dragičević–Dičić i dr., „Primena načela nekažnjavanja izbeglica u prekršajnom postupku”, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2016. Dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2016/11/Primena-nacela-nekaznjavanja-izbeglica-u-prekršajnom-postupku-sa-koricama.pdf>.

čelo nekažnjavanja i obustavljen je prekršajni postupak, a podnosilac zahteva se upućuje na nadležno javno tužilaštvo radi eventualnog preduzimanja istražnih radnji za utvrđivanje da li postoje elementi krivičnog dela trgovine ljudima.²²⁷

Osim opštih statističkih podataka (u pogledu broja dece koja su izrazila nameru da traže azil u Srbiji i broja dece koja su bila smeštena u nadležnim institucijama), nadležni organi Republike Srbije ne poseduju druge evidencije o stranim maloletnim osobama bez pratnje (lokacija, način zbrinjavanja deteta, podaci o roditeljima i srodnicima i slično) što je polazna osnova za praćenje ispunjavanja obaveze Srbije u pogledu pružanja adekvatne zaštite u skladu sa Konvencijom o pravima deteta.

Pronalaženje članova porodice i iznalaženje mogućnosti za ujedinjenje svakako je od prvenstvenog značaja za dete bez pratnje i razdvojeno dete, a do tada je bitno da dete boravi u najmanje restriktivnom okruženju. U 2016. godini zabeleženi su pionirski koraci u razvijanju specijalizovanog, urgentnog hraniteljstva za decu bez pratnje, kao alternativnog načina zbrinjavanja. Urgentno hraniteljstvo je poseban vid hraniteljstva koji se, u skladu sa Pravilnikom o hraniteljstvu, primenjuje u hitnim situacijama kada je došlo do napuštanja deteta od strane roditelja, grubog zanemarivanja ili zlostavljanja deteta ili kada su roditelji sprečeni da se brinu o detetu. Svi slučajevi urgentnog hraniteljstva ostvareni su na teritoriji opštine Šid, a u toku 2016. godine ukupno petoro dece koristilo je ovaj oblik alternativnog smeštaja.²²⁸

Ostvarivanje prava dece bez pratnje na obrazovanje bilo je praktično nemoguće ostvariti u vreme kada su migranti lakše i brže prelazili preko zemalja na tzv. balkanskoj ruti, a imajući u vidu da je prosečno vreme zadržavanja ove dece u Srbiji bilo svega nekoliko dana. Do promene situacije je došlo već u aprilu 2016. godine, kada je zbog otežanog puta ka zemlji odredišta, povećani broj migranata koji su ostajali u Srbiji i po nekoliko meseci. Organizacije civilnog društva su u centrima za azil i prihvatnim centrima sprovodile obrazovne aktivnosti, ali se pojavila potreba da se deca tražioci azila, kako bez pratnje tako i deca koja u Srbiji borave sa porodicom, uključe u formalni sistem obrazovanja.

U članu 6 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, propisano je da svako lice bez diskriminacije ima jednako pravo na obrazovanje i vaspitanje, a član 100 predviđa da se za decu koja „ne poznaju jezik na kome se izvodi obrazovno-vaspiti rad ili pojedini programski sadržaji od značaja za nastavak obrazovanja, škola organizuje učenje jezika, odnosno pripremu za nastavu i dopunsku nastavu, po posebnom uputstvu koje donosi ministar”. Osnovno obrazo-

227 Presude Prekršajnog suda u Pirotu 1 PRM. 22/16 od 2. marta 2016. godine i 2PRM 65/16 od 8. maja 2016. godine.

228 Informacija dobijena od Biljane Kosanić, socijalnog radnika u UNHCR, 16. januara 2017. godine.

vanje i vaspitanje učenika i odraslih, vaspitanje i obrazovanje dece u godini pred polazak u školu, kao i srednje obrazovanje redovnih i vanrednih učenika ostvaruju se besplatno u ustanovi čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave.²²⁹ Zalaganjem terenskih socijalnih radnika u Beogradu, 20 od ukupno 65 dece bez pratnje u srednjoškolskom uzrastu koja su u decembru 2016. godine boravila u Centru za azil u Krnjači, upisano je u srednju Poljoprivrednu školu u Krnjači, a u narednom periodu planirano je da i ostala deca budu uključena u redovni obrazovni sistem.²³⁰



Iako postoji međunarodni pravni okvir kao i domaći propisi koji imaju za cilj da obezbede zaštitu dece bez pratnje i dece odvojene od roditelja, opšti utisak je da još uvek postoje sistemski nedostaci kada je u pitanju njihova primena i koordinacija između nadležnih institucija i da Republika Srbija treba da uloži dodatne napore kako bi se na adekvatan način moglo da odgovori na potrebe ove izuzetno ranjive grupe.

229 Član 91 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.

230 Informacija je dobijena od Miroslava Budimira, socijalnog radnika iz Centra za socijalni rad Palilula u Beogradu.

6. SMEŠTAJ TRAŽILACA AZILA I MIGRANATA

Tokom 2016. godine, u centrima za azil bilo je smešteno 6.505 osoba. Centre za azil je samoinicijativno napustilo 5.491 tražilaca azila. Samo 66 tražilaca azila je za vreme trajanja azilnog postupka boravilo na privatnoj adresi.

Tokom 2016. godine, iz humanitarnih razloga, dozvoljen je i smeštaj osoba koje nisu izrazile nameru da traže azil u Republici Srbiji u centrima za azil, najviše u Centru za azil u Krnjači. Osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom, kao i stranci koji su samo prolazili kroz Srbiju bili su tokom 2016. godine smešteni i u prihvatnim centrima.

Prema podacima UNHCR za 30. decembar 2016. godine u centrima za azil kao i u prihvatnim centrima bilo je smešteno 5.839 osoba. Na taj dan procenjeno je da se u Srbiji nalazi oko 7.000 migranata. Najviše osoba koje borave na otvorenom bilo je u centru Beograda i na granici sa Mađarskom.

6.1. Položaj tražilaca azila u centrima za azil

Timovi Beogradskog centra su tokom godine kroz redovne posete pratili rad centara za azil i pružali besplatnu pravnu pomoć tražiocima azila, izbeglicama i migrantima. Tokom 2016. godine Beogradski centar je obavljao posete Centru za azil Krnjača tri puta nedeljno. Centar za azil Bogovađa i Banja Koviljača posećivani su jednom nedeljno (počevši od oktobra 2016. godine) a centri u Tutinu i Sjenici jednom mesečno.

Nakon „zatvaranja” zapadnobalkanske rute, a naročito tokom letnjih meseci 2016. godine broj izbeglica i tražilaca azila koji su smešteni u centrima za azil je neprekidno rastao što je dovelo do velike preopterećenosti smeštajnih kapaciteta. Kvalitet smeštaja i sprovođenje propisa u centrima nije ujednačeno u svim centrima za azil pre svega zbog nedostatka koordinacije na nacionalnom nivou kao i veličine centara. Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u Centru za azil koji reguliše pravila boravka (u daljem tekstu: Pravilnik o kućnom redu), uključujući obaveze korisnika i neophodne prostorije koje bi centar trebalo da ima ne spovodi se dosledno u svim centrima uključujući i obavezu da se korisnik prilikom prijema upozna sa ovim dokumentom.

Politika prijema u centre za azil menjala se tokom godine tako da su u periodima pojačanog priliva migranata u centre za azil primane i osobe koje nisu imale potvrdu o izraženoj nameri da traži azil iako je primarna namena ovih

centara smeštaj tražilaca azila.²³¹ Prema podacima koje je Beogradski centar prikupio u intervjuima sa izbeglicama i migrantima smeštenim u centrima za azil načelo jedinstvo porodice je poštovano prilikom obezbeđivanja smeštaja u centrima.²³²

Centri za azil su otvorenog tipa, a korisnici imaju pravo da bez dozvole napuštaju centar u toku dana (između 6 i 22 časa u zimskom, i 6 i 23 časa u letnjem periodu) sa obavezom da uvek budu prisutni tokom večernje kontrole kako bi sačuvali mesto u centru i ostali u postupku azila u Srbiji.²³³ Procedura prijema u centar podrazumeva da tražilac azila predaje potvrdu o izraženoj nameri radi evidencije u bazu podataka koju vodi Komesarijat za izbeglice i migracije, nakon čega bi uprava centra za azil trebalo da obavi razgovor sa novim korisnicima kako bi im bila saopštena pravila ponašanja, kućni red i priroda institucije u kojoj borave.

Nakon evidentiranja u bazu podataka, potvrda o izraženoj nameri se ne vraća korisnicima centra (sem u CA u Krnjači) već ih zadržava uprava. S obzirom na to da je potvrda o izraženoj nameri, najčešće jedini identifikacioni dokument koji osoba koja je zatražila međunarodnu zaštitu u Republici Srbiji ima (pre dobijanja lične karte za tražioce azila) i kojim dokazuje zakoniti boravak na teritoriji Srbije. U nedostatku drugog dokumenta potvrda bi trebalo da bude u posedu tražioca azila i nakon evidentiranja u bazu podataka centara za azil ili bi bilo poželjno da mu se, do izrade lične karte, izdaje nova potvrda o boravku u određenom centru za azil. Takvo rešenje, međutim, nije predviđeno nijednim propisom.

Besplatnu pravnu pomoć i zastupanje u postupku azila pružaju nevladine organizacije. Pored pružanja pravne pomoći i zastupanja u postupku azila jedan od primarnih ciljeva poseta Beogradskog centra bio je i uočavanju ranjivih kategorija izbeglica i prosleđivanju njihovih slučajeva nadležnim institucijama i relevantnim nevladinim organizacijama. Posebno su praćeni slučajevi postupanja sa ranjivim kategorijama kao što su porodice sa decom, žene koje putuju same, deca bez pratnje, žrtve nasilja ili pripadnici seksualnih manjina.

6.1.1. Centar za azil u Banji Koviljači

Centar za azil u Banji Koviljači, sa kapacitetom do 100 smeštajnih mesta, jedini je oformljen kao trajni smeštaj za tražioce azila. Na tri sprata nalazi se

231 O uslovima prihvata u Centru za azil Krnjača tokom 2016. godine vidi više u: „Pravo na azil u Republici u Srbiji-periodični izveštaj za april-jun 2016”, Beogradski centar za ljudska prava. Dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/testimonial/pravo-na-azil-u-u-republici-srbiji-periodicni-izvestaj-za-april-jun-2016/>.

232 Nadležni organi će preduzeti sve raspoložive mere radi održanja jedinstva porodice u toku postupka azila kao i po dobijanju prava na azil (čl. 9 ZOA).

233 Ukoliko stranac napusti centar za azil a nije mu odobren boravak na privatnoj adresi na osnovu odluke Kanclarije za azil, postupak azila se obustavlja (čl. 34 ZOA).

po 11 soba u kojima je smešteno okvirno 33 osobe. Tokom poseta Centru za azil tim Beogradskog centra nije dobio pritužbe od korisnika koje su se odnosile na razdvajanje porodica pri prijemu i smeštaju. Za potrebe održavanja higijene obezbeđeno je 8 tuš kabina i 6 toaleta po spratu. U periodima pojačanog pritiska na smeštajne kapacitete uključujući i produženo vreme boravka tražilaca azila, TV sala je bila u funkciji spavaonice.

Centar za azil u Banji Koviljači je jedini centar za azil u Srbiji u kome je stalno prisutan službenik MUP koji obavlja registraciju i proveru potvrda o izraženoj nameri za traženje. Ipak, Kancelarija za azil u ovom centru za azil ne sprovodi često službene radnje (poslednja poseta ovog organa obavljena je krajem oktobra 2016. godine).

Prilikom smeštanja, tražioci azila bivaju raspoređeni po spratovima prema nacionalnosti ili jeziku koji govore, što je dobra praksa. Pravilnik o kućnom redu kao i informacije o obrocima, menjanju posteljine, korišćenju interneta i tople vode jasno su istaknuti na oglasnoj tabli na engleskom jeziku.

Iako je prema navodima uprave Centra za azil nadležni centar za socijalni rad uvek blagovremeno obavešten o boravku maloletnika bez pratnje, deci se retko postavljaju staratelji, a manji procenat dece koja duže borave se upisuju u škole. Jednom klijentu Beogradskog centra za ljudska prava koji je smešten u Centru za azil Banja Koviljača omogućeno je uživanje prava na besplatno školovanje u Osnovnoj školi u Banji Koviljači. Deci smeštenoj u Centru je na raspolaganju i profesor srpskog i engleskog jezika, koji radi sa decom u okviru dečijeg kutka i pomaže im prilikom obavljanja školskih obaveza. Dečiji kutak radi 5 puta nedeljno po 4 sata i u okviru njega organizuju se kreativne aktivnosti za decu uključujući časove srpskog i engleskog jezika.²³⁴

Tražioци azila smešteni u ovom centru dobijaju medicinsku negu u Domu zdravlja u Banji Koviljači, koji je udaljen deset minuta hoda od centra, i bolnici u Loznici gde ih, ukoliko je to potrebno, vozi osoblje Centra. Iako su kapaciteti zdravstvenih institucija preopterećeni, osoblje Centra za azil u Banji Koviljači je navelo da je vreme čekanja na pregled tražilaca azila razumno i bez diskriminacije u odnosu na lokalno stanovništvo. Pomoćni objekat koji se nalazi u okviru Centra adaptiran je za potrebe pružanja medicinske pomoći o trošku Danskog saveta za izbeglice u kojem će ako se postigne dogovor sa Domom zdravlja Banja Koviljača i Ministarstvom zdravlja lekarski tim pružati pomoć svaki dan.

Beogradski centar za ljudska prava je u Centru za azil u Banji Koviljači pružao pravnu pomoć svim kategorijama tražilaca azila, ali je posebna pažnja pridavana ranjivim grupama, kao što su žene, maloletnici bez pratnje, starije osobe i osobe sa medicinskim problemima. Tokom razgovora sa sirijskom porodicom iz

²³⁴ Dečiji kutak organizuje Danski savet za izbeglice uz pomoć sredstava koje obezbeđuje UNHCR.

Hasake čije se dete rodilo u Srbiji, tim Beogradskog centra za ljudska prava je od porodilje dobio uverenje da je njoj i bebi pružena adekvatna nega kako u bolnici tako i nakon povratka u Centar za azil. Najveći broj pritužbi koje su se kontinuirano ponavljale su iznete na račun manjka odeće i obuće.

U poređenju sa drugim centrima za azil, Centar za azil u Banji Koviljači ima najbolje uslove smeštaja za tražioce azila i u njemu tražioci azila mogu bez teškoća da ostvare svoja prava.

6.1.2. Centar za azil u Bogovađi

Tokom jesenjih meseci 2016. godine uslovi u Centru za azil u Bogovađi su unapređeni promenom stolarije i adaptiranjem jednog dela centra tako da su trenutni smeštajni kapaciteti između 230 i 280 mesta. U Centru za azil u Bogovađi su pretežno smeštane porodice tokom 2016. godine. Kućni red je istaknut na oglasnoj tabli u glavnom holu na engleskom, arapskom i persijskom jeziku.

U okviru Centra postoji centralno grejanje, a pomoćni objekat je adaptiran kao dopunski prostor za boravak korisnika. U periodima kada su se u Centru pojavljivali slučajevi obolelih od zaraznih bolesti ovaj pomoćni objekat služio je kao karantin. Zavod za javno zdravlje dolazi u Centar za azil Bogovađa jednom nedeljno kako bi obavio dezinfekciju u cilju sprečavanja epidemije među korisnicima i lokalnim stanovništvom. Kupatila su zajednička za muškarce i žene (oko 70 toaleta i 35 tuševa), a prema navodima korisnika uvek ima tople vode. Ipak, kapaciteti Centra su preopterećeni tako da su prema potrebi u sobi predviđenoj za optimalni boravak jedne porodice boravile i po dve porodice.

Prema svedočenjima tražilaca azila i migranata koji borave u Centru za azil koje je tim Beogradskog centra prikupio tokom redovnih poseta sve porodice su bile smeštane zajedno osim u slučajevima kada je neko od članova porodice boravio u karantinu.

Boravak dece kao najbrojnije ranjive grupe u Centru za azil u Bogovađi unapređen je kroz formiranje dečijeg kutka uz pomoć organizacije *Save the Children* i Grupe 484. Dečiji kutak je bio otvoren svakog dana od 10 do 16 časova, uz manju pauzu za vreme ručka. Deca bez pratnje se smeštaju u sobe namenjene samo za boravak ove dece kad god je to moguće. Slično, žene koje putuju same borave u sobama samo sa ženskim korisnicama. Korisnice Centra čiju je situaciju pratio Beogradski centar nisu imale iskustva sa diskriminacijom od strane zaposlenih u Centru za azil Bogovađa.

Pravo na medicinsku zaštitu je obezbeđeno prisustvom lekarskog tima svakog radnog dana sa prosekom između 30 i 40 pregleda dnevno. Ukoliko je u pitanju intervencija koja prevazilazi mogućnosti medicinskog tima u Centru za azil u Bogovađi, migranti i tražioci azila prevoze se do ambulante u Bogovađi,

Doma zdravlja u Lajkovcu ili bolnice u Valjevu, u zavisnosti od vrste intervencije. Obavezni sistematski pregled se sprovodi najčešće par dana po dolasku odnosno u zavisnosti od slobodnih mesta nadležnog doma zdravlja.

Tokom perioda povećanog prisustva migranata u Srbiji, Centar za azil u Bogovađi primao je i osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom koje nisu imale potvrdu o izraženoj nameri da traže azil. Bez obzira na status korisnika medicinska pomoć u Centru kao i distribucija pomoći i hrane (tri obroka dnevno) bila je ista za sve.²³⁵ Međutim, činjenica da neki stranac nije imao potvrdu o izraženoj nameri za traženje azila otežavala je pristup medicinskoj zaštiti, odnosno specijalističkim pregledima u ustanovama van Centra.²³⁶

Centar za azil Bogovađa nema stalno prisustvo policijskog službenika, a Kancelarija za azil je poslednju posetu obavila tokom letnjih meseci 2016. godine. U slučajevima kada se u Centar prime osobe bez potvrda o izraženoj nameri za traženje azila, zaposleni službenici Komesarijata za izbeglice i migracije u Centru voze ih u policijsku stanicu u Valjevu ili Lajkovcu radi izražavanja namere za traženje azila. Prema navodima uprave Centra, policijska stanica se obavešti u najkraćem roku po prijemu stranaca u Centar, nakon čega policija određuje termin u kome osobe mogu biti dovedene radi evidentiranja, odnosno izdavanja potvrde o izraženoj nameri za traženje azila. Iz razgovora sa korisnicima Centra zaključuje se da ova praksa nije bila ujednačena s obzirom da je vreme čekanja korisnika na odlazak u policijsku stanicu bilo različito. Ipak, nije bilo moguće utvrditi koja od institucija je kasnila u preuzimanju dužnosti.

6.1.3. Centar za azil u Krnjači

Centar za azil u Krnjači nalazi se u Opštini Palilula u Beogradu. Optimalan kapacitet je 750 mesta, dok dodatnih 300 osoba može da se smesti u urgentnim slučajevima. Centar za azil u Krnjači je tokom cele 2016. godine zbrinjavao najviše tražilaca azila, gde je i tim Beogradskog centra za ljudska prava sprovodio najveći broj aktivnosti u saradnji sa kancelarijom UNHCR.²³⁷

Tokom 2016. godine, broj osoba koje su smeštene u Centru za azil u Krnjači je oscilirao. Od januara do aprila taj broj se kretao između 90 i 150, da bi u maju došlo do njegovog značajnog povećanja. Naime, predstavnici Komesarijata za izbeglice i migracije su iz humanitarnih razloga, doneli neformalnu odluku da

235 Crveni krst Srbije distribuirao hranu i higijenske pakete.

236 Ove teškoće Beogradski centar za ljudska prava uočio je tokom avgusta 2016. godine, ali su one prevaziđene u kasnijim mesecima kroz saradnju i koordinaciju nadležnih institucija.

237 U saradnji sa kancelarijom UNHCR u Beogradu, Beogradski centar za ljudska prava je tokom 2016. godine tri puta sedmično sprovodio aktivnosti u Centru za azil u Krnjači, u cilju pružanja pravne pomoći i informacija o postupku azila u Srbiji osobama u potrebi za međunarodnom zaštitom.

svi migranti mogu da budu smešteni u Centru, bez obzira na to da li su izrazili nameru da traže azil ili ne. Međutim, uvedena praksa ubrzo je prouzrokovala višestruke probleme. Rapidan porast broja smeštenih stvarao je poteškoće svega nekolicini zaposlenih službenika Komesarijata u Centru,²³⁸ pre svega administrativne prirode. Smeštaj osoba bez potvrda o izraženoj nameri da se traži azil nije mogao da se prati i kontroliše na adekvatan način, s obzirom da te osobe nisu bile evidentirane, što je dovodilo do haotičnog stanja u Centru. Sa sprovođenjem dotadašnje prakse prekinulo se u julu, kada su pravo na smeštaj i korišćenje usluga Centra ponovo, u skladu sa Zakonom o azilu, imali isključivo tražioci azila, koje je potvrda o izraženoj nameri za traženje azila,²³⁹ upućivala u Centar za azil u Krnjači.²⁴⁰ Međutim, već tokom avgusta, Komesarijat za izbeglice i migracije je, zbog činjenice da je veliki broj migranata boravio na ulicama Beograda, ponovo omogućio prihvatanje svih osoba kojima je bio hitno potreban smeštaj u Centar za azil u Krnjači.²⁴¹ Tako je došlo do ponavljanja scenarija iz perioda juna meseca, i broj osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom smeštenih u Krnjači dostigao je broj od 700 smeštenih na dnevnom nivou. Od septembra, pa sve do kraja 2016. godine, broj smeštenih u Centru za azil u Krnjači prelazio je 1000, što je prevazilazilo postojeće kapacitete Centra, zbog čega su smeštene osobe neadekvatno zbrinute, boraveći u izuzetno lošim smeštajnim i nehigijenskim uslovima.²⁴² Takođe, kako hitno primljeni nisu izražavali nameru za traženje azila i samim tim su bili izvan sistema azila u Srbiji, oni nisu imali pravo na tri obroka dnevno koja su predviđena i pripremana za tražioce azila. Crveni krst Srbije pripremao je i dostavljao pakete suve hrane za hitno smeštene, a svako od njih je imao pravo na dva paketa u toku jednog dana.²⁴³

Jedini aspekt pruženih usluga u kom su hitno smešteni, bez potvrda o izraženoj nameri za traženje azila, bili izjednačeni sa tražiocima azila, odnosio se na medicinsku pomoć u Centru, posebno zbog činjenice da je broj hitno primljenih

238 Prema opažanjima tima Beogradskog centra, u Centru za azil u Krnjači, pored upravnika Centra, poslove obavlja još četiri službenika Komesarijata za izbeglice i migracije. Uprava se, sa porastom broja smeštenih, suočavala sa brojnim administrativnim i koordinacionim problemima, sve do kraja 2016. godine, i pored drugih pomoćnika i logističara u Centru.

239 Član 22, stav 2 ZOA.

240 Osobe bez potvrda o izraženoj nameri kojima je prvobitno omogućen smeštaj u Centru za azil u Krnjači tokom jula, Komesarijat je prevezio do nekog od prihvatnih centara (u npr. Šidu, Adaševcima, Principovcu).

241 Zbog zdravstvenog stanja, uzrasta itd.

242 Iako je u toku 2016. godine renovirano nekoliko starih baraka u sklopu čitavog kompleksa Centra, i prilagođeno smeštaju tražilaca azila, to se nije pokazalo dovoljnim za adekvatan odgovor na potrebe velikog broja osoba u potrebi za zaštitom koje su primljene u Centar u Krnjači.

243 Osobe bez potvrda o izraženoj nameri za traženje azila svakodnevno su dobijale kupone koje su mogle da zamene za paket koji se sastojao od hleba, čokoladice i konzervirane hrane.

migranata bio skoro duplo veći od broja tražilaca azila, među kojima je zbrinut i veliki broj dece.

U Centru za azil u Krnjači tražiocima azila bila su dostupna dva medicinska tima koja su svakodnevno pružala besplatnu zdravstvenu zaštitu u posebnim prostorijama prilagođenim za adekvatno pružanje takve vrste usluga. Usled povećanja broja hitnih intervencija, tokom godine je doneta odluka da se medicinska pomoć pruža i osobama bez potvrda o izraženoj nameri za traženje azila.²⁴⁴ Broj intervencija i medicinskih pregleda nije prelazio 40 na dnevnom nivou.

Najveći broj pritužbi, koje je primao tim Beogradskog centra prilikom poseta Centru za azil u Krnjači od tražilaca azila i drugih migranata, odnosio se na loše smeštajne uslove u nerenoviranim barakama, prenaseljenost prostorija za spavanje,²⁴⁵ neredovnu distribuciju higijenskih sredstava, odeće i obuće, nedovoljnu količinu hrane, proizvoljno postupanje uprave Centra u pojedinim situacijama, kao i nedostatak privatnosti.

Tako je tročlanoj porodici sa Kube oduzet ključ od sobe, bez jasnog razloga i objašnjenja, zbog čega danima nisu bili u mogućnosti da je napuste, iz straha da će biti opljačkani, što se drugim korisnicima Centra događalo u prethodnom periodu.

Takođe, prilikom razgovora sa tražiocima azila, Beogradski centar je uočio da predstavnici Komesarijata za izbeglice i migracije ne vode u potpunosti računa o tome da smeštaju u iste prostorije strance prema nacionalnosti i veri, zbog čega je u više navrata dolazilo do konflikata između samih tražilaca azila.²⁴⁶

Klijentu Beogradskog centra, poreklom iz Irana, u septembru 2016. dodeljeno je utočište zbog straha od progona na verskoj osnovi jer se odrekao Islama. Od momenta dolaska u Centar za azil u Krnjači, on je pokazivao strah za svoju sigurnost zbog činjenice da je okružen ljudima koji ne smeju saznati za njegovo drugačije versko opredeljenje. Do pogoršanja situacije je došlo krajem 2016. godine, kada je premešten u sobu sa tražiocem azila iz Avganistana. Uprava Centra se nije osvrtna na svakodnevne žalbe izbeglice iz Irana, kao i na izra-

244 Medicinski tim angažovan od strane Komesarijata za izbeglice i migracije, kao i UNHCR/DRC medicinski tim, bili su dostupni tražiocima azila u Centru za azil u Krnjači svakog dana od 7 do 22 časa.

245 Smeštajni kapaciteti u avgustu 2016. godine prošireni su za oko dve stotine kreveta, uz finansijsku podršku međunarodne humanitarne organizacije „Katolička služba pomoći” i Fondacije „Ana i Vlade Divac”. Međutim, oni nisu bili dovoljni za zbrinjavanje svih osoba koje su u proteklom periodu bile u potrebi za hitnim smeštajem u Centar. Stanje se dodatno pogoršalo sa dolaskom kišne jeseni i izuzetno hladne zime. Vidi više na: <http://www.kirs.gov.rs/articles/navigate.php?type1=3&lang=SER&id=2616&date=0>.

246 U prvom tromesečju 2016. godine, u Centru za azil u Krnjači bio je smešten značajan broj tražilaca azila iz Maroka, koji su najčešće bili inicijatori tuča i svađa sa tražiocima azila druge nacionalnosti, najčešće Pakistana i Avganistana.

ženu zabrinutost i molbe za premeštaj upućene od strane tima Beogradskog centra, ističući da to nije moguće zbog velikog priliva ljudi u Centar za azil u Krnjači i nedovoljnog broja slobodnih prostorija za spavanje.

Prema statistikama, tokom 2016. godine, osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom koje su boravile u Centru za azil u Krnjači, u najvećem broju dolazile su iz Avganistana. Sledili su ih stranci iz Iraka i Sirije, zatim Pakistana, Irana i Maroka, čiji se broj postepeno smanjivao tokom godine. Najviše je bilo muškaraca, između 18 i 50 godina, dok se broj žena povećao usled naglog priliva osoba u potrebi za hitnim smeštajem. U istom periodu značajno je povećan i broj dece. Prema opservacijama Beogradskog centra, osoblje Komesarijata je poštovalo načelo jedinstva porodice prilikom smeštaja tražilaca azila neposredno po dolasku u Centar.²⁴⁷

Tim Beogradskog centra za ljudska prava nastojao je da, prilikom sprovođenja svojih aktivnosti u Centru za azil u Krnjači, posveti posebnu pažnju maloletnicima bez pratnje. Po dolasku dece u Centar za azil u Krnjači, osoblje Komesarijata bi obavestilo Centar za socijalni rad, koji bi svakom maloletniku bez pratnje odredio staratelja. Prisustvo socijalnih radnika i staratelja maloletnih tražilaca azila bilo je, prema opažanjima Beogradskog centra, izuzetno retko u prvoj polovini 2016. godine. Saradnja Centra za socijalni rad, Komesarijata za izbeglice i migracije kao i nevladinih organizacija, unapređena je u drugoj polovini 2016. godine u pogledu brige o deci bez pratnje. Ipak, problemi sa kojima se svi ovi akteri susreću, kada je u pitanju ova posebno ranjiva kategorija, nažalost, još uvek nisu smanjeni.²⁴⁸

Tokom 2016. godine, najveći broj službenih radnji u okviru postupka azila obavljen je u Centru za azil u Krnjači. Ipak, u poslednjem tromesečju 2016. godine, službenici Kancelarije za azil obavili su svega nekoliko službenih radnji. U Centru postoji posebna prostorija u kojoj se obavlja pravno savetovanje i u kojoj pravnici mogu da obave poverljiv razgovor sa tražiocima azila. Međutim, pravnici Beogradskog centra za ljudska prava su se, prilikom poseta Centru za azil u Krnjači, suočavali sa izvesnim poteškoćama u vezi sa pružanjem pravne pomoći. Uprava Centra za azil u Krnjači nije dozvoljavala Beogradskom centru, kao i drugim nevladinim organizacijama, ulazak u sobe tražilaca azila i slobodno kretanje unutar Centra radi pružanja pravne pomoći. Prema rečima uprave, na taj način se nastojalo sprečiti remećenje mira i privatnosti tražilaca azila.²⁴⁹ Takođe, od oktobra 2016. godine, Komesarijat za izbeglice i migracije je prilikom svake

247 Član 9 ZOA.

248 Vidi više u delu izveštaja „Položaj nepraćene i razdvojene dece”.

249 Tako je do kraja 2016. godine, tim Beogradskog centra svoje aktivnosti sprovodio u posebnoj prostoriji unutar jedne od baraka Centra, neretko je deleći sa drugim partnerskim organizacijama, kada dođe do preklapanja termina najavljenih poseta.

najave posete Beogradskog centra Centru za azil zahtevao listu imena osoba koje će se na dan posete pravno savetovati.²⁵⁰ Tako je pravno savetovanje ograničeno isključivo na klijente i osobe čija su imena poznata Beogradskom centru, što dalje implicira da je drugim tražiocima azila koji su tu smešteni, neopravdano uskraćeno pružanje besplatne pravne pomoć i dostupnost informacija.²⁵¹ Ova odluka je posebno otežavala pristup velikom broju osetljivih i ranjivih slučajeva, kome Beogradski centar posvećuje posebnu pažnju i specijalan tretman.²⁵²

U Centru za azil u Krnjači angažovano je tri prevodioca za arapski, i po jedan za kurdski i persijski jezik. Prilikom prijema, novim korisnicima Centra davane su informacije o kućnom redu.²⁵³ I pored toga, tim Beogradskog centra za ljudska prava je u nekoliko slučajeva primao pritužbe na nedostatak prevodioca za persijski jezik i nemogućnost razumevanja o važnim okolnostima, kao što je odlazak kod lekara u okviru Centra.

Uz podršku UNHCR, Danskog saveta za izbeglice i Komesarijata za izbeglice i migracije, u okviru Centra za azil u Krnjači oformljen je kutak za decu, gde su svakodnevno organizovane radionice i druge aktivnosti za decu.²⁵⁴

Kada su u pitanju aktivnosti za žene u sklopu Centra za azil u Krnjači, tokom 2016. godine je UNHCR tim uputio preporuku za povećanje broja aktivnosti za žene, u cilju smanjenja stresa ili prevazilaženja pretrpljenih trauma. Od oktobra 2016. godine, Fondacije „Ana i Vlade Divac” započela je u Centru kreativnu radionicu za žene svih uzrasta u okviru koje je i kafe klub.

U 2016. godini učinjeni su brojni pozitivni pomaci u skladu sa promenama okolnosti i činjenicom da je bilo neophodno, pre svega, humanitarno zbrinuti veliki broj migranata koji se, mimo svoje volje, zadržao u Srbiji. Centar za azil u Krnjači je renoviran a kapaciteti su mu prošireni i adaptirani ali, ipak, napred ilustrovani problemi ukazuju na to da kompletni uslovi smeštaja, nisu na zadovoljavajućem nivou niti su adekvatni za duži boravak.

250 Pored Krnjače, odluka Komesarijata se odnosila i na druge centre za azil u kojima je Beogradski centar sprovodio projektne aktivnosti. Osim toga, tokom oktobra, nekoliko puta je odbijena molba za odobrenje posete centrima za azil u Bogovađi, Banji Koviljači, kao i Prihvatnom centru u Preševu.

251 U razgovoru sa upravnikom Centra za azil u Krnjači, tim Beogradskog centra je došao do informacije da će posete Centru biti ograničene na jednu organizaciju dnevno.

252 Reč je o maloletnicima bez pratnje, trudnicama, samohranim majkama, u nekim slučajevima i starijim licima. Broj ovih ranjivih kategorija značajno je povećan usled velikog priliva osoba u potrebi za zaštitom i hitnim smeštajem u Centar za azil u Krnjači u drugoj polovini godine.

253 Prema saznanjima Beogradskog centra, tokom 2016. godine nije bilo ozbiljnog remećenja kućnog reda i nedoličnog ponašanja u Centru za azil u Krnjači, osim nekoliko incidenata na početku godine, prouzrokovanih od strane tražilaca azila iz Maroka i Pakistana.

254 Kutak za decu dostupan je od 8 do 16 časova ponedeljkom, sredom i petkom, a ostalim danima od 8 do 18 časova.

6.1.4. Centar za azil u Sjenici

Centar za azil u Sjenici nalazi se u nekadašnjem hotelu, koji je preuređen tako da može da primi do 200 tražila azila. Pored nekoliko soba sa krevetima na sprat (smeštajni kapacitet oko 70 mesta), tražioci azila borave i u improvizovanim spavaonicama u lobiju hotela koje su podeljene paravanima i zavesama, gde nemaju skoro nikakvu privatnost, naročito imajući u vidu da jedino paravan deli prostoriju u koju se smeštaju porodice i prostorije namenjene za same muškarce. Pri smeštaju se uzima u obzir načelo jedinstva porodice tako da su porodice uvek smeštene u istu spavaonicu. Centar u Sjenici ima samo dva kupatila sa 5 tuševa i 7 toaleta što je dramatično mali broj čak i za optimalni kapacitet Centra koji je procenjen na 150 mesta.

Praksa uprave Centra da obavlja razgovor sa svim korisnicima koji dođu u Centar kako bi im se saopštila prava i obaveze nije ujednačena, ali kućni red je istaknut samo na engleskom i arapskom na oglasnoj tabli. Aktivnosti koje su korisnicima dostupne za slobodno vreme su TV sala koja se ujedno koristi i kao trpezarija, dva računara sa internetom i tereni za košarku i fudbal.

Sistematski zdravstveni pregledi koji su obavezni za sve korisnike po prijemu u centar za azil kako bi se utvrdilo opšte zdravstveno stanje ili inficiranost zaraznim bolestima obavljaju se u lokalnom domu zdravlja. Ipak ova praksa je neujednačena i mnogi korisnici borave u Centru i po nekoliko meseci, a da nisu pregledani. Ovo se najčešće dešava usled preopterećenosti lokalnog doma zdravlja. Nevladina organizacija WAHA pružala je dodatnu medicinsku zaštitu i povećala je broj svog medicinskog osoblja tokom novembra usled sve većeg broja korisnika. Ipak s obzirom da je broj smeštenih u Centru dupliran, ovaj broj medicinskog osoblja nije bio dovoljan. U prvim mesecima 2016. godine lekari iz lokalnog doma zdravlja dežurali su u Centru radnim danima. Za specijalističke preglede i stacionarno lečenje tražioci azila se odvođe u bolnicu u Novi Pazar ili Užice.

Poseban tretman ranjivih grupa u situacijama velike preopterećenosti Centra je otežana, a prema navodima zaposlenih, u slučajevima kada u Centar za azil u Sjenici stignu maloletna lica bez pratnje Centar za socijalni rad se obaveštava putem elektronske pošte. Beogradski centar nema informaciju o tome u kolikom broju slučajeva je deci bez pratnje postavljen staratelj. Pored neuslovnih spavaonica, tražioci azila sa kojima je Beogradski centar za ljudska prava obavio razgovor imali su primedbe na higijenu i nedovoljan broj toaleta i kupatila. Topla voda nije uvek dostupna, a nema ni dovoljno odeće i obuće. Komunikacija između tražilaca azila u osoblja Centra je otežana jer u Centru nema zaposlenih prevodilaca.

Kancelarija za azil vrlo retko sprovodi službene radnje u ovom Centru (samo jednom tokom letnjih meseci 2016. godine su službenici Kancelarije za azil uzimali zahteve za azil, a ukupno 3 puta tokom čitave godine), na osnovu čega se može zaključiti da korisnici nemaju pristup postupku azila. Besplatnu pravnu pomoć i zastupanje u postupku azila kao i poučavanje o pravima i obavezama tražilaca azila u Srbiji pružaju nevladine organizacije.

6.1.5. Centar za azil u Tutinu

Centar za azil u Tutinu formiran je u okviru nekadašnjeg fabričkog kruga, odnosno radničkih baraka koje su služile kao privremeni objekti. Optimalni kapacitet centra je oko 80 ljudi, ali u periodima pojačane potrebe za smeštajem tražilaca azila, kapaciteti Centra mogu da se prošire do maksimalnih 150 mesta. Smeštajni kapaciteti uključuju velike kolektivne spavaonice (od 10 do 14 kreveta), i manje sobe (od 6 do 8 kreveta). Kupatila za žene i muškarce su razdvojena i imaju po šest tuševa. U kupatilu nema grejanja, a postojeći grejači vode nisu dovoljni da obezbede dovoljne količine tople vode za broj smeštenih (uključujući i porodice sa bebama). Pored radničkih baraka, jedna grupa migranata smeštena je u bivšoj fabričkoj hali bez grejanja, kupatila (samo toalet postoji u okviru objekta) i sa improvizovanim krevetima.

Medicinska zaštita se ostvaruje za osnovne pregleda i obavezni sistematski pregled po prijemu u Centar. U slučajevima kada je potreban specijalistički pregled korisnici centra se prevoze u Dom zdravlja u Tutinu ili u bolnicu u Novom Pazaru.

Načelo jedinstva porodice se poštuje te porodice uvek borave zajedno. U situacijama kada osoba koja prema potvrdi o izraženoj nameri nije upućena u Centar za azil u Tutinu, a traži da bude primljena kako bi bila zajedno sa članovima svoje familije zaposleni su objasnili da uprava izlazi u susret ukoliko za to postoje uslovi i nakon konsultacija sa Komesarijatom za izbeglice i migracije i Kancelarijom za azil.

U slučaju boravka maloletnih osoba bez pratnje uprava Centra u Tutinu obaveštava Centar za socijalni rad. Beogradskom centru za ljudska prava nije poznato u koliko slučajeva su deci bez pratnje određeni staratelji. Ipak, u većini slučajeva maloletno lice napusti Centar pre nego što je postavljen staratelj.

Primer dobre saradnje države i nevladinog sektora u zbrinjavanju ranjivih kategorija izbeglica i migranata je slučaj zaštite od porodičnog nasilja jedne državljanke Avganistana koja je boravila u Centru za azil u Tutinu.

Naime, žena je zbog pretrpljenog porodičnog nasilja u Centru za azil u Sjenici, nakon intervencije uprave tog centra, policije i lekarskog pregleda prebačena u Centar za azil u Tutinu. Ipak, s obzirom na geografsku blizinu nasilnika i činje-

nicu da je porodica njenog supruga više puta uznemiravala dolazeći u Centar za azil u Tutinu, tim Beogradskog centra za ljudska prava je procenio da bi za njenu fizičku bezbednost i psihičko zdravlje bilo adekvatno izvršiti premeštaj na sigurnu lokaciju. Uz podršku NVO Atina i uprave Centra za azil u Tutinu, tražiteljka azila je prebačena na tajnu lokaciju sigurne kuće, koju vodi NVO Atina, gde joj je omogućena adekvatna psihološka pomoć i osigurana lična bezbednost, dok ju je u postupku azila u Srbiji zastupao pravni tim Beogradskog centra.

Korisnici nisu iznosili pritužbe na rad zaposlenih ali se uslovi u Centru za azil u Tutinu mogu okarakterisati kao neadekvatni imajući u vidu loše stanje objekta, nedostatak grejnih tela i nedovoljne smeštajne kapacitete u odnosu na broj ljudi koji ih koristi. U Centru nema zaposlenih prevodilaca tako da osoblje Centra sa korisnicima komunicira na engleskom jeziku ili uz pomoć nekog od tražilaca azila koji govori engleski.

Službenici MUP nisu stalno prisutni u Centru za azil, a Kancelarija za azil u toj instituciji veoma retko sprovodi službene radnje.²⁵⁵ Na osnovu prethodno iznesenog podatka može se zaključiti da stranci smešteni u Centru za azil u Tutinu nemaju pristup postupku azila jer ne mogu da podnesu zahtev za azil budući da se on podnosi lično službeniku Kancelarije za azil (čl. 25 Zakona o azilu). Prema podacima koje je Beogradski centar prikupio tokom poseta, osobe koje u Centar za azil u Tutinu dođu bez potvrde o izraženoj nameri da žele da traže azil se upućuju ili prate do policijske stanice u Tutinu, radi dobijanja te potvrde.

Ostvarivanje prava i pružanje pomoći osoba koji su u potrebi za međunarodnom zaštitom u centrima je omogućena i kroz rad nevladinog sektora. Pravo na besplatnu pravnu pomoć, psihološka podrška, kao i pomoć žrtvama nasilja i trgovine ljudima se ostvaraju kroz redovne posete nevladinih organizacija.



Imajući u vidu prethodno opisane razlike u uslovima u centrima za azil i poštovanju procedura zagarantovanih Zakonom o azilu i Pravilnikom o kućnom redu u centru za azil evidentno je da se mogućnost uživanja prava tražilaca azila drastično razlikuje u zavisnosti od centra u kome borave bez postojanja jasne tendencije za ujednačavanjem praksi. Usluge koje su dostupne u okviru centara u velikoj meri počivaju na donacijama i aktivnostima domaćih i međunarodni nevladinih organizacija koje nisu jednako zastupljene u svim centrima.

Postojeći smeštajni kapaciteti nisu dovoljni za broj ljudi koji borave u Srbiji imajući u vidu da se period njihovog zadržavanja u centrima za azil produžio na

255 Poslednja poseta Kancelarije za azil obavljena je 10. jula 2016. godine.

nekoliko meseci. Nedostatak mesta, kao i upućivanje migranta koji ne žele da traže azil u ove centre doveo je do prenaseljenosti što je najevidentnije u Centru za azil u Sjenici gde su higijenski uslovi ispod minimuma dostojanstvenog boravka. Ako se uzme u obzir stanje objekta i poštovanje prava i obaveza osoba koje borave u centrima azil, centri u Banji Koviljači i Bogovađi su u najboljem stanju i najadekvatniji su za smeštaj porodica.

6.2. Prihvatni centri

Pored pet²⁵⁶ centara za azil, u koje se, u skladu sa članom 39 Zakona o azilu, smeštaju stranci koji izraze nameru da traže azil i gde bi trebalo da se sprovede službene radnje u postupku azila, u Srbiji su tokom izbegličke krize 2015. i 2016. godine sukcesivno uspostavljeni prihvatni centri na granicama sa Hrvatskom, Mađarskom, Makedonijom i Bugarskom. Iz dostupnih informacija i prakse nadležnih organa nije sasvim jasno u kom cilju su osnovani ti prihvatni centri, osim razloga urgentnog humanitarnog smeštaja migranata. Neki od ovih centara formirani su kao „privremeni registracioni centri”, ali se tamo nije obavljala registracija migranata, te nije jasno u čemu se razlikuju od ostalih centara za prihvatanje. Takođe, neki centri se nalaze u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije, a neki su u nadležnosti Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Beogradski centar za ljudska prava uputio je dopis Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja²⁵⁷ kojim je od ovog ministarstva traženo da navede koji se centri za prihvatanje nalaze u njegovoj nadležnosti, kakav je pravni status ovih centara, na osnovu kog propisa se u tim centrima regulišu funkcionisanje i režim života migranata, te na osnovu kog pojedinačnog akta se određuje smeštaj migranata u prihvatnim centrima. U odgovoru na dopis,²⁵⁸ Ministarstvo je navelo da je predalo zahtev na dalje postupanje Komesarijatu za izbeglice i migracije, a Beogradski centar za ljudska prava do kraja 2016. godine nije primio odgovor.

Na sastanku održanom sa Komesarijatom za izbeglice i migracije, Beogradski centar za ljudska prava, dobio je informaciju da su prihvatni centri otvoreni na osnovu odluke Vlade,²⁵⁹ a koja je doneta na predlog Komesarijata koji ima ovlašćenje da predloži Vladi određene mere radi postizanja efekata zakonitih migracija i suzbijanja nezakonitih.²⁶⁰

256 U Krnjači, Banji Koviljači, Bogovađi, Tutinu i Sjenici.

257 Dopis je upućen 28. oktobra 2016. godine.

258 Broj: 117-00-03048/2016-16 od 23. novembra 2016. godine.

259 Autori ovog izveštaja nisu imali priliku da se bliže upoznaju sa sadržinom ove odluke.

260 Član 10 Zakona o upravljanju migracijama.

Prihvatni centri formirani su u Preševu, Miratovcu i Bujanovcu, u blizini granice sa Makedonijom, zatim u Bosilegradu,²⁶¹ Dimitrovgradu i Pirotu,²⁶² u blizini granice sa Bugarskom, Somboru,²⁶³ Šidu, Principovcu i Adaševcima, na granici sa Hrvatskom, kao i u Subotici i Kanjiži, na granici sa Mađarskom. Do kraja 2016. godine, zatvoreni su prihvatni centri u Miratovcu i Kanjiži, a zbog promene rute kojom migranti pristižu u Srbiju i prebacivanjem težišta na granicu sa Bugarskom, a u planu je otvaranje prihvatnih centara u Kikindi, Negotinu i Zaječaru. Na kraju 2016. godine u Srbiji je postojalo jedanaest centara za prihvat migranata, a njihov ukupan kapacitet je, prema tvrdnjama predstavnika Komesarijata za izbeglice i migracije, preko 4.000 mesta

Ovaj izveštaj sadrži podatke samo o onim prihvatnim centrima koje je posetio projektni tim Beogradskog centra za ljudska prava i o kojima je sakupio dovoljno informacija.

6.2.1. Prihvatni centar u Preševu

Centar za urgentni prihvat, registraciju i privremeni smeštaj izbeglica i migranata u Preševu osnovan je zaključkom Vlade u junu 2015. godine,²⁶⁴ kojim je nekadašnji objekat duvanske industrije ustupljen na korišćenje Komesarijatu za izbeglice i migracije, ali je pod upravom Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Prihvatni centar u Preševu zvanično je počeo sa radom 8. jula 2015. godine i u narednih godinu dana u ovom centru registrovano je i boravilo više od 600.000 migranata.²⁶⁵ Broj osoba koje su tokom 2016. godine boravile u Prihvatnom centru menjao se iz meseca u mesec, od nekoliko stotina

261 Iako su radovi na rekonstrukciji stare kasarne i stare bolnice u Bosilegradu za potrebe smeštaja i registracije migranata i izbeglica završeni još u aprilu 2016. godine, prvi migranti su tamo smešteni tek sredinom decembra. Ovaj prihvatni centar ima kapacitet 50 mesta i nalazi se u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije.

262 Prihvatni centar otvoren je 18. decembra 2016. godine, a sastoji se od glavne zgrade i dva pomoćna objekta sa po četiri manje prostorije. U glavnoj zgradi se nalaze administrativne prostorije, menza i dve velike spavaonice u koje može da se smesti oko 40 osoba i dve male spavaonice za do 12 osoba. U pomoćnim objektima može da se smesti ukupno 180 osoba, a postoji po jedan zajednički toalet u svakom objektu.

263 Novi prihvatni centar u Somboru otvoren je 5. novembra 2016. godine, a nalazi se u nekadašnjoj vojnoj kasarni, čije je renoviranje i prenamenu finansiralo nemačko ministarstvo za ekonomsku saradnju i razvoj preko humanitarne organizacije *Help*. Ovaj centar, sa kapacitetom od 120 mesta, nalazi se u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije, a u njemu su smeštene pretežno porodice sa decom.

264 Zaključak Vlade Republike Srbije 05 br. 464–7137/2015 od 27. juna 2015.

265 „Preševo: Velike zarade od krijumčarenja ljudima”, *Al Jazeera Balkans*, 3. oktobar 2016. godine. Dostupno na: <http://balkans.aljazeera.net/video/presevo-velike-zarade-od-krijumčarenja-ljudima>.

migranata početkom godine do svega četrdesetak na kraju juna, da bi 16. decembra tamo ponovo boravilo 932 osoba.²⁶⁶

Prihvatni centar u Preševu prvobitno je formiran kao ustanova otvorenog tipa, ali se to promenilo u martu 2016. godine, kada je strancima koji tamo borave bilo omogućeno samo da u pratnji predstavnika nevladinih organizacija izlaze van prihvatnog centra na određeni vremenski period u toku dana. Zbog toga su mnoge izbeglice oklevale da odu u Prihvatni centar u Preševu, iako je jedino u ovom centru bilo slobodnih mesta. U trenutku posete pravnog tima Beogradskog centra za ljudska prava u decembru 2016. godine, dnevno je 20 do 25 osoba moglo da izađe van prihvatnog centra na period od tri sata, a izbeglice su se za to prijavljivale na kapiji centra.

Na samom ulazu u Prihvatni centar, sa desne strane, nalazi se administrativna zgrada, u kojoj se obavlja prijem i registracija osoba koje dolaze u prihvatni centar. Procedura prijema predviđa registraciju²⁶⁷ od strane policijskih službenika i lekarski pregled, koja može da podrazumeva i karantin za osobe kod kojih se utvrdi postojanje prenosivih bolesti.

Kancelarija za azil u Preševu ne sprovodi službene radnje u postupku azila, a osobe koje žele da traže azil se, prema rečima upravnika centra, upućuju u Centar za azil u Krnjači. Dodatno, uprava Prihvatnog centra obaveštava Kancelariju za azil o broju osoba koje žele da ostanu u Srbiji i nastave proceduru azila, ali nije jasno kako se to obaveštenje odražava na obavljanje službenih radnji u postupku azila.²⁶⁸

Kako bi se unapredili uslovi za smeštaj, prihvati i bezbednost u Prihvatnom centru u Preševu, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, UNHCR i Danski savet za izbeglice u 2016. godini dovršili su drugu i treću fazu renoviranja, čime je kapacitet Prihvatnog centra povećan na 1.500 mesta, od čega je polovina kreveta u pomoćnim, spoljnim jedinicama. U objektu nekadašnje fabrike duvana, na dva sprata nalazi se osam velikih prostorija, a u svaku od njih može da se smesti najviše 120 osoba. Ove kolektivne spavaonice su od-

266 Informacije su prikupljene prilikom posete pravnog tima Beogradskog centra za ljudska prava 16. decembra 2016. godine.

267 Zbog potrebe zaštite bezbednosti države, MUP je 2016. godine u Prihvatnom centru u Preševu nastavio neko vreme da sprovodi proceduru registrovanja svih stranaca koji se nađu na teritoriji Srbije. Ova registracija je obuhvatala utvrđivanje identiteta, fotografisanje i uzimanje otisaka prstiju, ali ih nije obavljao ovlašćeni službenik Kancelarije za azil, niti su predstavljale službenu radnju u smislu Zakona o azilu. Posle registracije u Prihvatnom centru u Preševu, strancima je izdavana potvrda o izraženoj nameri da se traži azil i oni su upućivani u neki od centara za azil gde su mogli da budu registrovani u smislu člana 24 Zakona o azilu.

268 Migranti koji borave u drugim prihvatnim centrima i centrima za azil, nameru da traže azil mogu izraziti u područnim policijskim upravama.

vojene platnom i drvenim pregradama; prostorije su zagrejane, čiste i prozračne, ali su prenaseljene i ne omogućavaju ni minimum privatnosti za strance koji u njima spavaju i borave.²⁶⁹ Prilikom smeštanja u spavaonice, vodi se računa da se porodice razdvoje od osoba koje putuju same. Deca bez pratnje se u smislu smeštanja tretiraju kao odrasle osobe koje putuju same i ne smeštaju se u odvojene prostorije. Prilikom smeštanja u Prihvatni centar vodi se računa o načelu jedinstva porodice, ali s obzirom da u Prihvatnom centru ne postoje manje odvojene prostorije, porodice se smeštaju u kolektivne spavaonice i narušena im je privatnost.

Migranti sa kojima je tim Beogradskog centra za ljudska prava razgovarao požalili su se da u Prihvatnom centru često nema dovoljno tople vode.²⁷⁰ Ovo je naročito zabrinjavajuće ako imamo u vidu da se temperatura vazduha u zimskim mesecima često spuštala do nekoliko stepeni ispod nule i da su deca činila četvrtinu migranata koji su u vreme posete Beogradskog centra za ljudska prava u decembru 2016. godine boravili u Prihvatnom centru u Preševu.

Hranu su tokom 2016. godine obezbeđivale razne nevladine organizacije i fondacije. Prema rečima upravnika centra, svi migranti dobijaju istu hranu tri puta dnevno, osim osoba kojima lekar naloži posebnu ishranu. Na radnoj grupi posvećenoj izbeglicama, koju organizuje UNHCR, predstavnici Radne grupe za rešavanje mešovitih migracionih tokova²⁷¹ su u novembru 2016. godine ukazali na to da je podela hrane u Prihvatnom centru u Preševu izvesna samo do kraja tog meseca. Iako su predstavnici Komesarijata za izbeglice i migracije i u narednom periodu tvrdili da ima dovoljno hrane i da sve izbeglice koje borave u prihvatnom centru u Preševu dobijaju tri obroka dnevno, nekoliko grupa izbeglica sa kojima je razgovarao tim Beogradskog centra za ljudska prava požalilo se da već neko vreme za obrok dobijaju samo tople čajeve i supu, da su iznemogli i neuhranjeni.²⁷² Ovi navodi potvrđeni su nekoliko dana kasnije od strane sekretara Crvenog krsta u Preševu.²⁷³

269 Pomoćni, šatorski objekti (tzv. *rub halls*) nalaze se između administrativne zgrade i zgrade u kojoj se nalaze spavaonice. U okviru Prihvatnog centra postoje četiri šatorska objekta, od kojih je samo jedan funkcionalan. Pored šatorskih objekata postoji i nekoliko desetina manjih pomoćnih smeštajnih jedinica, a u svaku od njih može da se smesti oko pet do šest osoba. U neposrednoj blizini ovih objekata nalaze se i kontejneri sa tuševima.

270 Informacije su prikupljene prilikom posete pravnog tima Beogradskog centra za ljudska prava 16. decembra 2016. godine.

271 Radna grupa za rešavanje mešovitih migracionih tokova obrazovana je Odlukom Vlade 05 broj 02-6733/2015 od 18. juna 2015. godine.

272 Poseta je obavljena 16. decembra 2016. godine.

273 „Crveni krst: Za migrante u Preševu više NEMA HRANE, dobijaju samo čaj i supu; Komesarijat: Imaju tri obroka dnevno”, *Blic*, 19. decembra 2016. Dostupno na: <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/crveni-krst-za-migrante-u-presevu-vise-nema-hrane-dobijaju-samo-caj-i-supu/s4j03cz>.

Posle renoviranja Prihvatnog centra početkom 2016. godine, osposobljena je ambulanta, u kojoj su svakodnevno prisutna dva lekara opšte prakse i dve medicinske sestre u dve smene.²⁷⁴ Lekarski tim deo je Doma zdravlja u Preševu i može da izdaje upute za specijalističke preglede van Prihvatnog centra. Prema rečima dežurnog lekara, broj medicinskih intervencija u toku jednog dana kretao se od minimalnih 35 do maksimalnih 80, a stranci su najčešće lekarsku pomoć tražili zbog respiratornih oboljenja. Pored lekarskog tima Doma zdravlja u Preševu, u okviru Prihvatnog centra zdravstvenu zaštitu izbeglicama pruža organizacija *Humedica*. Ova organizacija izbeglicama obezbeđuje lekove, vitamine i medicinska pomagala, a ima mogućnost da na licu mesta obavlja osnovne laboratorijske analize. Pored *Humedice*, potrebne lekove obezbeđuje i Danski savet za izbeglice sredstvima UNHCR.

U okviru Prihvatnog centra postoji nekoliko kutaka za decu. Danski savet za izbeglice uspostavio je kutak za decu do dve godine starosti i njihove majke, gde se obezbeđuje hrana za bebe i razna higijenska sredstva i gde majke mogu da dobiju sve potrebne informacije o brizi o deci. Pored toga, organizacija SOS Dečija sela organizovala je dve igraonice za decu uzrasta od 12 do 18 godina, ali postoje i radionice prilagođene mlađoj deci. Odraslim osobama dostupni su časovi nemačkog, engleskog i srpskog jezika radnim danima, a utorkom i četvrtkom organizuju se umetničke radionice.²⁷⁵

Prema rečima upravnika, službenici Centra za socijalni rad u Preševu svakodnevno su prisutni u Prihvatnom centru. Iako postoji baza podataka o deci bez pratnje koja borave u prihvatnom centru, staratelji se ovoj deci postavljaju samo ukoliko je to potrebno zbog ostvarivanja prava na medicinsku ili drugu zaštitu van prihvatnog centra.²⁷⁶ Centar za socijalni rad inicirao je u oktobru 2016. godine pozitivnu saradnju sa svim organizacijama²⁷⁷ koje su angažovane na pružanju zaštite deci bez pratnje u Prihvatnom centru u Preševu, i od tada se jednom nedeljno organizuju sastanci na kojima se razgovara o mogućim načinima za pomoć pojedinim ranjivim osobama, naročito deci bez pratnje, i koordiniše rad organizacija, kako bi svako dete dobilo odgovarajuću zaštitu i podršku. U centru je 16. decembra 2016. godine bilo 218 dece bez pratnje roditelja ili staratelja, uglavnom uzrasta od 13 do 17 godina, a 73% ove dece bilo je poreklom iz

274 Ginekološki pregledi se obezbeđuju tri puta nedeljno, a obavljaju ih ginekolozi preševskog Doma zdravlja u ambulanti Prihvatnog centra.

275 Ove aktivnosti sprovodi organizacija *Borderfree*, sredstvima Ministarstva spoljnih poslova Norveške.

276 Informacija dobijena od dežurnog socijalnog radnika prilikom posete Beogradskog centra za ljudska prava Prihvatnom centru u Preševu 16. decembra 2016.

277 To su, između ostalih, Indigo, SOS Dečija sela, Danski savet za izbeglice, Kinderberg, Centar za integraciju mladih, *Save the Children*, Grupa 484.

Avganistana, dok su ostala deca dolazila iz Pakistana, Bangladeša, Iraka, Maroka, Egipta, Šri Lanke, Tunisa i Alžira.

Prilikom razgovora sa pravnicima Beogradskog centra za ljudska prava tokom 2016. godine, migranti smešteni u Prihvatnom centru u Preševu izrazili su najveću zabrinutost zbog neformalnih vraćanja iz Prihvatnog centra u Makedoniju i Bugarsku, koja su navodono sproveli pripadnici MUP.²⁷⁸

6.2.2. Prihvatni centar u Adaševcima, Šidu i Principovcu

Prihvatni centar u Adaševcima uspostavljen je sredinom oktobra 2015. godine, kako bi se obezbedio kratkotrajan urgentni prihvata osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom. Prihvatni centar formiran je u zgradi nekadašnjeg hotela, u neposrednoj blizini autoputa Beograd-Šid, a nalazi se u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije.

Prihvatni centar sastoji se od glavne zgrade na dva sprata i pet pomoćnih šatorskih objekata, koje je obezbedila organizacija *Médecins Sans Frontières*. U glavnoj zgradi, na dva sprata, nalazi se ukupno 29 prostorija za smeštaj, a u svakoj od njih ima šest kreveta. U novom delu zgrade nalazi se dodatnih šest prostorija. U trenutku posete pravnog tima Beogradskog centra za ljudska prava u oktobru,²⁷⁹ u Prihvatnom centru boravilo je 960 osoba,²⁸⁰ pri čemu je skoro dve trećine bilo smešteno u šatorskim objektima.²⁸¹ Zdravstveni pregledi se vrše prilikom prijema u Prihvatni centar, a tokom 2016. godine lekarsku pomoć pružale su, pored lekara Doma zdravlja u Šidu, i nevladine organizacije.

Prema rečima upravnika Prihvatnog centra, Komesarijat za izbeglice i migracije obaveštava nadležni centar za socijalni rad odmah po identifikovanju dece bez pratnje, a ova deca imaju prioritet prilikom smeštanja, iako ne postoje posebno odvojene prostorije za smeštaj dece bez pratnje. Nije, međutim, utvrđeno u kolikom broju slučajeva je deci bez pratnje postavljen staratelj. Uprava prihvatnog centra u određenim situacijama, kada su u pitanju izuzetno ranjive grupe izbeglica, izmešta ove osobe u posebne prostorije.

U Prihvatnom centru u Adaševcima su tokom 2016. godine bile prisutne mnoge organizacije koje su pružale različite vrste pomoći izbeglicama i migrantima.²⁸²

278 Više o tome vidi u delu izveštaja „Pristup postupku azila i poštovanje principa *non-refoulement*”.

279 Poseta je obavljena 11. oktobra 2016. godine.

280 Maksimalni smeštajni kapacitet je, prema rečima upravnika Prihvatnog centra, 1.000 mesta.

281 U svakom od pet šatora, postoji 106 kreveta.

282 Organizacija SOS Dečija sela, u saradnji sa UNICEF, organizovala je kutak za decu, u kome je dostupna pomoć u obliku hrane za bebe i higijenskih sredstava, ali i gde mlade majke mogu

Prihvatni centar u Šidu formiran je 24. novembra 2015. godine u neposrednoj blizini železničke stanice i granice sa Hrvatskom, a njime rukovodi Komesarijat za izbeglice i migracije. Prihvatni centar sastoji se od tri stambena objekta, u kojima može da se smesti oko 300 osoba, i dva pomoćna šatora, sa kapacitetom do 130 kreveta. U trenutku posete pravnog tima Beogradskog centra za ljudska prava 10. oktobra 2016. godine, u Prihvatnom centru boravilo je 565 migranata, od kojih je najviše osoba bilo iz Avganistana.

Terenski radnici nadležnog centra za socijalni rad svakodnevno su prisutni u Prihvatnom centru u Šidu, u timovima od po dve osobe. Danski savet za izbeglice i UNICEF uspostavili su dečiji kutak, u kome vaspitači sprovode kreativne i obrazovne aktivnosti i radionice.

Šesnaestog septembra 2015. godine otvoren je Prihvatni centar u objektu nekadašnje dečije bolnice u Principovcu, na stotinak metara od granice sa Hrvatskom, s ciljem smeštanja i prihvata osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom, koji je stavljen u nadležnost Komesarijata za izbeglice i migracije. Prilikom prijema sprovodi se evidentiranje migranata i unošenje njihovih ličnih podataka u bazu podataka Komesarijata za izbeglice i migracije i zdravstveni pregled pomoću koga se utvrđuje da li osoba koja se smešta u centar ima neku zaraznu bolest koja bi zahtevala smeštanje u karantin.

U glavnoj zgradi Prihvatnog centra može se smestiti najviše 200 osoba, dok se ostalima smeštaj obezbeđuje u pomoćnim, šatorskim objektima. U trenutku posete Beogradskog centra za ljudska prava 11. oktobra 2016. godine, u okviru Prihvatnog centra bio je jedan veliki šatorski objekat, u kome je bilo smešteno 130 osoba i 26 manjih šatora u kojima je moglo da se smesti šest do osam osoba. U Prihvatnom centru se vodi računa o jedinstvu porodice, te se članovi iste porodice smeštaju u istu prostoriju.

Imajući u vidu da je temperatura vazduha već u oktobru bila oko nule, migranti su se timu Beogradskog centra za ljudska prava požalili da im je tokom noći veoma hladno, kao i da nema dovoljno pokrivača. U glavnom delu Prihvatnog centra higijena je na zadovoljavajućem nivou, dok je u šatorskim objektima higijena veoma loša. U Prihvatnom centru ima dovoljno zasebnih toaleta za muškarce i žene, kako u unutrašnjem delu, tako i u kontejnerima koji se nalaze u dvorištu, ali se oni ne održavaju redovno s obzirom na broj osoba koji ih koriste.

Primarna zdravstvena zaštita za sve smeštene osobe obezbeđuje se preko lekara Doma zdravlja u Šidu, koji su prisutni u Prihvatnom centru. Danski savet za izbeglice je, pored primarne zdravstvene zaštite, obezbeđivao besplatne gine-

da dobiju praktične savete i pomoć kada je u pitanju briga o detetu. Organizacija Humanitarni centar za integraciju i toleranciju, uz podršku *CARE International Balkans*, delila je kuvane obroke izbeglicama smeštenim u Adaševcima dva puta nedeljno, dok su ostalim danima obroke obezbeđivale druge humanitarne organizacije.

kološke preglede u Domu zdravlja u Šidu za žene smeštene u Prihvatnom centru u Principovcu.²⁸³ Ishranu za migrante u Prihvatnom centru obezbeđuju organizacije civilnog društva.²⁸⁴

Organizacija SOS Dečija sela organizovala je u okviru Prihvatnog centra kutak za decu, u kome su se sprovodile rekreativne, obrazovne i kreativne radionice. Pored toga, sredinom avgusta 2016. godine ova organizacija uspostavila je kutak za majku i decu do dve godine, u kojem su medicinske sestre pružale informacije i podršku majkama, a organizovana je i tzv. porodična soba, kao prostor u kome deca tokom dana mogu da provode vreme sa svojim porodicama.

Ni u jednom od ova tri prihvatna centra službenici MUP ne sprovode nikakve službene radnje prema strancima, u smislu izdavanja potvrde o izraženoj nameri za traženje azila i evidentiranja. Sledstveno tome, stranci koji žele da izraze nameru da traže azil, moraju to da učine u lokalnim policijskim stanicama. Takođe, Kancelarija za azil tokom 2016. godine nije sprovodila službene radnje, uzimanje zahteva za azil i saslušanje, u ovim prihvatnim centrima.

6.2.3. Prihvatni centar u Subotici

Prihvatni centar u Subotici počeo je sa radom sredinom novembra 2015. godine, a u nadležnosti je Komesarijata za izbeglice i migracije. Iako je ovaj Prihvatni centar oformljen tako da može da smesti 55 osoba,²⁸⁵ u periodu posle aprila 2016. godine, a naročito od juna 2016. godine, tamo je u svakom trenutku boravilo i do nekoliko stotina osoba, što je dovelo do pogoršanja materijalnih uslova, a mnoge osobe su spavale u šatorima ispred Prihvatnog centra. Pored toga, Centar je osnovan kao privremeni smeštajni objekat u kojem bi osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom mogle da borave samo nekoliko dana i nema odgovarajuće uslove za dugotrajni boravak.

Beogradski centar za ljudska prava posetio je Prihvatni centar u Subotici u septembru 2016. godine, kada je tamo boravilo 300 osoba, najvećim delom iz Avganistana (47%) i Pakistana (35%). Od ukupnog broja smeštenih osoba bilo je 60 dece. Svi stranci sa kojima su pravnici Beogradskog centra za ljudska prava obavili razgovor nisu izrazile želju da ostanu u Srbiji i bile su odlučne da što pre nastave svoj put ka nekoj od zemalja Zapadne Evrope.

283 Medicinski tim Udruženja građana Inicijativa za razvoj i saradnju (IDC) i organizacije WAHA *International* bio je tokom 2016. godine prisutan u Prihvatnom centru u Principovcu.

284 Doručak obezbeđuje Caritas, ručak dobrotvorna fondacija Srpske pravoslavne crkve „Čovekoljublje“, a večeru Crveni krst Srbije.

285 „Izveštaj o poseti Prihvatnom centru Subotica“, Nacionalni mehanizam za prevenciju mučenja, Beograd, 8. april 2016. godine. Dostupno na: <http://ombudsman.npm.rs/attachments/article/619/Prihvatni%20centar%20Subotica%20-%20Izvestaj.pdf>.

Prilikom prijema migranata u Prihvatni centar, Komesarijat za izbeglice i migracije poštuje načelo jedinstva porodice, te se svi članovi porodice smeštaju u istu smeštajnu jedinicu. Kupatila za muškarce i žene su odvojena. Pored toga, postoje i mobilni toaleti, koji koriste osobe koje spavaju u šatorima ispred Prihvatnog centra. Strancima koji borave u Prihvatnom centru u Subotici obezbeđen je obrok u vidu konzervirane hrane tri puta dnevno,²⁸⁶ a migranti imaju mogućnost da samostalno pripremaju hranu. Hitna lekarska pomoć je dostupna u dve smene tokom dana, a noću se po potrebi poziva hitna pomoć. U slučaju ozbiljnijih povreda koje zahtevaju dodatnu pomoć, pacijenti se prevoze u Dom zdravlja u Subotici.

Vreme zadržavanja izbeglica u Prihvatnom centru u Subotici je, prema rečima predstavnika Komesarijata za izbeglice i migracije, u proseku između dva i tri meseca. Ni u ovom Prihvatnom centru MUP ne obavlja nikakve službene radnje niti Kancelarija za azil sprovodi postupak azila.

6.2.4. Privremeni registracioni centar u Bujanovcu i prihvatno-tranzitni centar u Dimitrovgradu

Privremeni registracioni centar u Bujanovcu počeo je sa radom sredinom oktobra 2016. godine, u prostorijama nekadašnje fabrike akumulatora, u neposrednoj blizini autoputa Beograd-Skoplje. Centar se nalazi u nadležnosti Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Kapacitet Prihvatnog centra u Bujanovcu je 250 mesta, a u trenutku posete Beogradskog centra za ljudska prava 1. decembra 2016. godine, tamo je boravilo 161 izbeglica, od kojih su većina bile ranjive grupe, porodice, žene i deca.

Uslovi u ovom centru su, u poređenju sa drugim centrima za smeštaj migranata, veoma dobri, imajući u vidu da je u pitanju nedavno renovirani objekat, te da u njemu ne postoje kolektivne spavaonice. Migranti su smešteni u sobe veličine oko 18 kvadratnih metara, u kojima se nalazi osam kreveta. Samo u četiri sobe u Prihvatnom centru postoji 16 kreveta.

Zdravstveni pregledi se obavljaju po prijemu migranata u Prihvatni centar, a lekari su svakodnevno prisutni i spremni da pruže primarnu zdravstvenu zaštitu. Od 20. oktobra 2016. godine, terenski radnici lokalnog centra za socijalni rad prisutni su u Prihvatnom centru svakodnevno i njihova dužnost je da identifikuju decu bez pratnje, da im obezbede da dobiju staratelja, kao i da se brinu o njihovoj zaštiti. U trenutku posete Beogradskog centra za ljudska prava, u Prihvatnom centru u Bujanovcu bilo je 40 dece bez pratnje roditelja, kojima su za staratelje postavljeni socijalni radnici iz Centra za socijalni rad u Bujanovcu.

Od sredine 2016. godine postepeno se povećavao broj osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom koje u Srbiju ulaze iz pravca Bugarske, te se ukazala

286 Obroke obezbeđuje Crveni krst Srbije.

potreba za prihvatnim centrom blizu granice. Izgradnja Prihvatnog centra u Dimitrovgradu, u blizini graničnog prelaza Gradina, počela je u leto 2016. godine, a centar je zvanično otvoren 1. decembra 2016. godine. Kapacitet ovog prihvatnog centra je 66 mesta, ali u njemu je sredinom decembra boravilo 90 osoba iz Avganistana, Iraka, Sirije, Kube i drugih zemalja.

U Prihvatnom centru postoje četiri prostorije namenjene za smeštaj osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom, u kojima postoji po 26 kreveta, odvojenih platnom.

Zahvaljujući sredstvima Ministarstva spoljnih poslova Nemačke, organizacija *Arbeiter Samiter Bund* je obezbedila tri kuvana obroka dnevno za sve osobe koje borave u ovom Prihvatnom centru, a druge organizacije, među kojima je i Beogradski centar za ljudska prava, donirale su odeću i obuću i ostale potrepštine za decu. Crveni krst Srbije obezbeđuje pakete hrane i higijenske pakete.

Lekar i medicinska sestra prisutni su u centru svaki dan od 9 do 17 časova, a njihovo prisustvo obezbeđeno je sredstvima organizacije Udruženje građana Inicijativa za razvoj i saradnju (IDC Serbia).

Iako u Prihvatnom centru postoji posebna prostorija za pripadnike Ministarstva unutrašnjih poslova – Uprave granične policije, u njemu službenici policije ne evidentiraju strance²⁸⁷ niti Kancelarija za azil obavlja službene radnje u postupku azila, a većina smeštenih stranaca poseduje potvrde o izraženoj nameri za traženje azila izdate od strane Policijske uprave u Beogradu.



Iako prihvatni centri prvenstveno zbrinjavaju migrante u potrebi za međunarodnom zaštitom, koji, međutim, u Srbiji ne žele da traže azil, režim boravka u njima kao i status smeštenih stranaca, morao bi da ima jasno uporište u pozitivnim propisima Republike Srbije. Takođe, ukoliko nadležni organi u ove centre upućuju i tražioce azila onda je u njima potrebno i sprovesti službene radnje u postupku azila. Opšti zaključak je da standardi smeštaja u prihvatnim centrima nisu ujednačeni i da se stepen poštovanja prava migranata razlikuje u svakom prihvatnom centru.

287 U smislu člana 22 ZOA, radi izdavanja potvrde o izraženoj nameri za traženje azila.

7. INTEGRACIJA OSOBA KOJE SU DOBILE AZIL

Iako se Republika Srbija suočava sa velikim brojem lica koja traže međunarodnu zaštitu, veoma mali broj njih odlučuje da trajno ostane u Srbiji, evidentno je da će sve veći broj osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom, i imajući u vidu sve teži pristup teritoriji razvijenih država članica EU, želeti da živi i radi na teritoriji Srbije. U 2016. godini, 42 osobe su dobile međunarodnu zaštitu, a od početka primene Zakona o azilu 90 osoba. Zakon o azilu predviđa uopšte-nu obavezu Republike Srbije da u okviru svojih mogućnosti obezbedi uslove za uključivanje izbeglica u društveni, kulturni i privredni život, kao i da omogući naturalizaciju izbeglica.²⁸⁸

Vlada je strateškim dokumentima i aktuelnim politikama²⁸⁹ utvrdila sledeće osetljive grupe stanovništva koje se nalaze pod većim rizikom od socijalne isključenosti i siromaštva: izbegla i interno raseljena lica, osobe sa invaliditetom, deca, mladi, žene, starije osobe, pripadnici romske nacionalne manjine, neobrazovana lica, nezaposleni, i stanovništvo ruralnih sredina.

Izbeglice u Srbiji makar formalno imaju ista prava kao i njeni državljani, i to: pravo da rade, da steknu obrazovanje, dobiju pristup socijalnim uslugama, kao i da budu bezbedni i sigurni na teritoriji Republike Srbije. Prava uživalaca međunarodne zaštite garantovana su Konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine i pozitivnim propisima Republike Srbije.

Prava tražilaca azila i lica koja dobiju međunarodnu zaštitu, regulisana su glavom VI Zakona o azilu Republike Srbije i to: pravo na boravak, smeštaj, osnovne životne uslove, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, socijalnu pomoć, kao i druga prava koja se izjednačavaju sa pravima stalno nastanjenih stranaca u Republici Srbiji kao i prava koja su jednaka pravima državljana Republike Srbije.²⁹⁰

288 Član 46 ZOA.

289 Tako na primer, Nacionalna strategija za zapošljavanje Republike Srbije za period 2011–2020 (*Sl. glasnik RS* 37/11) kao posebno ranjive grupe na tržištu rada prepoznaje Rome, izbeglice sa prostora bivših jugoslovenskih republika i interno raseljena lica, osobe sa invaliditetom, ruralno stanovništvo, neobrazovane osobe, žrtve trgovine ljudima i sl. Isto tako Nacionalna strategija za obrazovanje (*Sl. glasnik RS* 107/12), ili Nacionalna strategija za prevenciju i zaštitu od diskriminacije iz 2013. godine (*Sl. glasnik RS*, 55/05, 71/05 –ispravka 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US i 72/12). Strategija posebno brine o eliminisanju višestruke diskriminacije i poboljšanju položaja višestruko diskriminiranih žena (Romkinje, starije žene, žene sa invaliditetom, žene na selu, HIV pozitivne žene, pripadnice nacionalnih manjina, pripadnice seksualnih manjina, samohrane majke, žrtve rodno zasnovanog nasilja, raseljena lica, migrantkinje, siromašne žene...).

290 Član 22–27 ZOA.

Iako se, u načelu, Zakon o strancima ne primenjuje na strance koji su podneli zahtev za azil ili kojima je u Republici Srbiji odobren azil, odredbe ovog zakona se primenjuju na uslove za spajanje porodice osoba kojima je dodeljeno utočište ili supsidijarna zaštita. Lica kojima je priznato pravo na utočište u Republici Srbiji imaju formalno jednaka prava kao stalno nastanjeni stranci u pogledu prava na rad i prava po osnovu rada, preduzetništva, prava na stalno nastanjenje i slobodu kretanja, prava na pokretnu i nepokretnu imovinu, kao i prava na udruživanje, te se na njih u pogledu pomenutih prava primenjuje Zakon o strancima.²⁹¹

U skladu sa Zakonom o upravljanju migracijama, Komesarijat za izbeglice i migracije nadležan je za integraciju osoba kojima je dodeljeno utočište u Srbiji.²⁹² Zakonom o upravljanju migracijama, uređuje se pitanje nadležnosti za smeštaj i integraciju lica kojima je priznato pravo na utočište ili supsidijarna zaštita, koja je dodeljena Komesarijatu za izbeglice. Komesarijat obavlja poslove koji se odnose na: utvrđivanje, predlaganje i preduzimanje mera za integraciju lica kojima je, u skladu sa Zakonom o azilu priznato pravo na utočište.²⁹³ Način integracije, odnosno uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište uređuje Vlada, na predlog Komesarijata.²⁹⁴

Na osnovu člana 16 Zakona o upravljanju migracijama i člana 46 Zakona o azilu, Vlada Republike Srbije usvojila je 24. decembra 2016. godine, Uredbu o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište (u daljem tekstu: Uredba o integraciji) koja će početi da se primenjuje tokom 2017. godine. Međutim, tumačenjem teksta Uredbe o integraciji može se izvesti zaključak da se ona neće primenjivati retroaktivno, odnosno obezbediće npr. učenje srpskog jezika samo u slučaju kada nije proteklo dva meseca od pravnosnažnosti odluke kojom se dodeljuje utočište.²⁹⁵

Institucionalni okvir čine i drugi državni organi uključeni u migracioni sistem Republike Srbije na osnovu zakona i odgovarajućih normativnih akata i strategija. Tu spadaju i različita ministarstva u čijoj je nadležnosti ostvarivanje pojedinih prava, kao što su Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo unutrašnjih poslova i druga.

Akcioni plan za Poglavlje 24 pregovora o pristupanju Evropskoj uniji predviđa izradu plana za integraciju osoba kojima je dodeljena međunarodna zaštita

291 Član 46 ZOA.

292 Član 10 ZOUM.

293 Članovi 10–16 ZOUM.

294 Član 16 ZOUM.

295 Komesarijat upućuje lice kojem je priznato pravo na utočište na časove srpskog jezika i pisma najkasnije u roku od dva meseca od dana pravnosnažnosti rešenja o priznavanju prava na utočište, vodeći računa o datumu početka letnjeg ili zimskog semestra u redovnim školama, odnosno školama stranih jezika (čl. 4, st. 7 Uredbe o integraciji).

od strane Komesarijata.²⁹⁶ Jedan od problema normativne prirode predstavlja činjenica da domaće zakonodavstvo priznaje pravo na integraciju osobama kojima je dodeljeno utočište, odnosno kojima je priznat izbeglički status, ali ne i osobama kojima je dodeljena supsidijarna zaštita.²⁹⁷ U procesu pristupanja EU od velike je važnosti usklađivanje u oblasti socijalne sigurnosti, zasnovano pre svega na poštovanju ljudskih prava i smanjenju nejednakosti u društvu, što spada u domen poglavlja 2 i 19.

7.1. Pravo na rad

U smislu člana 43 Zakona o azilu, oblast zapošljavanja tražilaca azila, kao i lica koja dobiju međunarodnu zaštitu, regulisana je kroz propise koji se odnose na zapošljavanje stranih lica i lica bez državljanstva.

Jedna od najbitnijih razlika u odnosu na sisteme država članica Evropske unije je da tražiocima azila u Republici Srbiji do decembra 2014. godine nije bilo dozvoljeno da rade. Pravo na rad imala su samo lica kojima je odobreno utočište (odnosno izbeglički status) na osnovu Zakona o azilu, dok za druge oblike međunarodne zaštite ovo pravo nije bilo predviđeno. Međutim, donošenjem Zakona o zapošljavanju stranaca u decembru 2014. godine, položaj lica koja traže međunarodnu zaštitu i kojima je zaštita odobrena značajno je unapređen. Zakon oblast rada stranaca generalno reguliše na znatno savremeniji način, te predviđa obavezu pribavljanja dozvole za rad za znatno širi krug stranaca. Po prvi put, Zakon izričito pominje u članu 2, stav 8 „izbeglicu kao stranca kome je priznato pravo na utočište u skladu sa propisima o azilu, osim lica sa teritorije bivše SFRJ kojima je status izbeglice priznat u skladu sa propisima o izbeglicama, na koja se ovaj zakon ne primenjuje”; i u stavu 9 „lice iz posebne kategorije stranaca, kao lice koje traži azil, lice kome je odobrena privremena zaštita, žrtva trgovine ljudima, odnosno lice kome je odobrena supsidijarna zaštita, u skladu sa zakonom”.

Zakon takođe predviđa i da se lična radna dozvola izdaje i posebnoj kategoriji stranaca, i to tražiocima azila, osobama sa privremenom zaštitom, žrtvama trgovine ljudima, osobama sa supsidijarnom zaštitom, kao i izbeglicama.²⁹⁸ Dužina trajanja ove vrste dozvole zavisi od dužine trajanja statusa samog lica, a situacija na tržištu rada može biti uzeta u obzir prilikom izdavanja ove dozvole, ukoliko se donese odluka o kvoti. Nacionalna služba za zapošljavanje je telo koje

296 Akcioni plan za Poglavlje 24 pregovora o pristupanju Evropskoj uniji. Dostupno na: http://www.bezbednost.org/upload/document/nacrt_trece_verzije_akcionog_plana_za_poglavlje_24.pdf, tačka 2.1.5.1.

297 I novousvojena Uredba o integraciji predviđa mere i programe samo za lica koja su dobila utočište, a ne i za lica sa supsidijarnom zaštitom (čl. 1 Uredbe).

298 Član 13 ZS.

je zaduženo za izdavanje radnih dozvola, kao i za sprovođenje različitih programa vezanih za aktivne politike zapošljavanja.

Potrebno je dodatno uvesti posebne programe strukovnog obrazovanja, programe za usavršavanje, sticanje praktičnog radnog iskustva, kao i pružanje usluga savetovanja na tržištu rada pod istim uslovima kao i za državljane Srbije. Trenutno, ovakve vrste usluga već pruža Nacionalna služba za zapošljavanje, ali samo za državljane Republike Srbije, dok ova posebna kategorija stranaca još uvek nije prepoznata kao ciljna grupa kojoj je potrebno pružiti podršku za uključivanje u tržište rada.

Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011–2020. godine prepoznaje da se Republika Srbija suočava sa svim vrstama migracija: spoljašnjim i unutrašnjim, prinudnim i dobrovoljnim, legalnim i ilegalnim, migracijama, visokokvalifikovanih i nekvalifikovanih radnika, imigracijom i emigracijom.²⁹⁹ Strategija predviđa i uspostavljanje i širenje mreže migracionih servisnih centara pri Nacionalnoj službi za zapošljavanje koji treba da obezbedi informacije, savete i uputstva migrantima i potencijalnim migrantima.³⁰⁰

Uredba o integraciji predviđa da licu kojem je priznato pravo na utočište obezbeđuje se pomoć prilikom uključivanja na tržište rada u vidu: pomoći u pribavljanju neophodnih dokumenata potrebnih za prijavljivanje na evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje i agencija za zapošljavanje; pomoći u započinjanju procedure priznavanja stranih školskih isprava; obezbeđivanja uključivanja u dodatno obrazovanje i obuke u skladu sa potrebama tržišta rada i pomoći u uključivanju u mere aktivne politike zapošljavanja.³⁰¹ Obuka u cilju prekvalifikacije i dokvalifikacije obezbeđuje se kod pružalaca usluge koji sprovode sertifikovane programe obuke. Sve navedene mere obezbeđuju se u saradnji sa Nacionalnom službom za zapošljavanje.³⁰²

Beogradski centar je tokom 2016. godine, za sve klijente koji su dobili azil, a koji su želili da se uključe u tržište rada, pružao pravnu pomoć u pribavljanju neophodnih dokumenata potrebnih za prijavljivanje na evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje. Najozbiljnija prepreka prilikom prijavljivanja na evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje bilo je obezbeđivanje novčanih sredstava za plaćanje administrativne takse koja iznosi 12.810 RSD, koje izbeglice nisu bile u mogućnosti da plate.

Beogradski centar je zahvaljujući različitim donatorima (pre svega UNHCR i Holandskoj ambasadi u Beogradu) uspevao da pokrije ove troškove, ali se postavlja pitanje, kako će se na sistematski i institucionalni način rešiti ovo pitanje u budućnosti, imajući u vidu da će sve veći broj osoba želeći da dobije radnu

299 Nacionalna strategija zapošljavanja, str. 18.

300 *Ibid.*, str. 29.

301 Član 7 Uredbe o integraciji.

302 Član 6 Uredbe o integraciji.

dozvolu i da se uključi u tržište rada. Jedno od mogućih rešenja je da Komesarijat za izbeglice i migracije, kroz programe podrške koje predviđa Uredba o integraciji, pokriva ove troškove za lica koja nemaju materijalna sredstva da sami plate administrativne troškove.

S druge strane, iako je prvi korak dobijanje lične radne dozvole, velika prepreka za uključivanje u tržište rada jeste jezička barijera. Najveći broj izbeglica ne govori srpski jezik, koji je neophodna veština kako bi izbeglice mogle da rade u našoj zemlji. U 2016. godini civilno društvo je obezbeđivalo kurseve jezika, kako u centrima za azil tako i u prihvatnim tranzitnim centrima, ali kursevi jezika nisu obezbeđeni od strane države, na sistematičan način, kao deo programa koji se nudi izbeglicama kao deo procesa njihove integracije.

Samim tim, većina izbeglica nije uspela da nađe posao, te su neki od njih korisnici socijalne pomoći, neki kratkotrajno primaju finansijsku pomoć od UNHCR, dok su mnogi nezaposleni, bez ikakve državne podrške namenjene za ranjive kategorije stanovništva.

Trenutno u Srbiji, ne postoje programi strukovnog obrazovanja, programi za usavršavanje, sticanje praktičnog radnog iskustva, kao i pružanje usluga savetovanja na tržištu rada koji su namenjeni uživaocima međunarodne zaštite. Trenutno, ovakve vrste usluga već pruža Nacionalna služba za zapošljavanje, ali samo za državljane Republike Srbije, dok ova posebna kategorija stranaca još uvek nije prepoznata kao ciljna grupa kojoj je potrebno pružiti podršku za uključivanje u tržište rada. Uredbom o integraciji, predviđeno je da će Komesarijat za izbeglice u saradnji sa Nacionalnom službom za zapošljavanje pružati podršku i pomoć pri uključivanju u dodatno obrazovanje i obuke u skladu sa potrebama tržišta rada i pomoći u uključivanju u mere aktivne politike zapošljavanja.

7.2. Pravo na obrazovanje

Pravo na obrazovanje u Srbiji je ustavno pravo. Lice koje traži azil, kao i lice kojem je odobren azil ima pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje.³⁰³ Pravo na obrazovanje je u Republici Srbiji regulisano čitavim setom zakona, pre svega Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, dok su određeni nivoi obrazovanja regulisani Zakonom o osnovnoj školi, Zakonom o srednjoj školi i Zakonom o visokom obrazovanju. Ovi zakoni ujedno regulišu i pitanje obrazovanja stranih državljana i lica bez državljanstva u Republici Srbiji, kao i pitanje priznavanja stranih školskih isprava.³⁰⁴ Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja predviđa da se strani državljan i lica bez državljanstva

303 Član 41 ZOA.

304 „Osnovi upravljanja migracijama u Republici Srbiji”, Međunarodna organizacija za migracije – Misija u Srbiji, Beograd, 2012, str. 62.

upisuju u škole osnovnog obrazovanja i škole srednjeg obrazovanja, i ostvaruju pravo na obrazovanje pod istim uslovima i na način koji su propisani za državljane Republike Srbije.³⁰⁵

Za decu i učenike strane državljanke i lica bez državljanstva i za prognana i raseljena lica koja ne poznaju jezik na kojem se izvodi obrazovno-nastavni rad ili pojedine programske sadržaje značajne za nastavak obrazovanja, škola organizuje učenje jezika, odnosno pripremu za nastavu i dopunsku nastavu, po posebnom uputstvu koji donosi ministar prosvete.³⁰⁶ Iako postoji zakonski okvir koji reguliše procedure za upis i zadovoljenje specifičnih obrazovnih potreba maloletnih tražilaca azila i izbeglica, u Republici Srbiji maloletni tražioci azila nisu imali efikasan pristup obrazovanju.³⁰⁷ Od početka primene Zakona o azilu 2008. godine, s druge strane, pored maloletnih tražilaca azila, srednje stručno obrazovanje ili makar učenje jezika tokom boravka u centrima za azil trebalo bi da se organizuje i za punoletna lica. Iako je u pojedinim centrima organizovana nastava za učenje srpskog jezika od strane međunarodnih organizacija UNHCR, Danskog saveta za izbeglice, SOS Dečija sela i drugih međunarodnih organizacija, državni organi nadležni za obrazovanje ne učestvuju u organizaciji ovih aktivnosti.³⁰⁸

Uredbom o integraciji (čl. 4) predviđa se da će Komesarijat za izbeglice i migracije obezbediti učenje srpskog jezika i pisma i to licu kojem je priznato pravo na utočište, i to licu koje nije uključeno u redovno školovanje u Republici Srbiji, licu koje pohađa redovnu školu i licu koje je starije od 65 godina. Navedenim osobama se obezbeđuje 300 školskih časova srpskog jezika u toku jedne školske godine. Uredba predviđa i da osobama koja imaju uslove da obavljaju poslove koji zahtevaju visoku školsku spremu može se obezbediti, pored 300 školskih časova srpskog jezika i dodatnih 100 školskih časova srpskog jezika i pisma u toku jedne školske godine u školama za strane jezike koje imaju sertifikovane programe za učenje srpskog jezika. Pozitivno je i rešenje koje predviđa Uredba o integraciji a to je mogućnost pokrivanja troškova prevoza ako lica koja pohađaju časove srpskog jezika van mesta njihovog boravišta, a usled nemogućnosti organizovanja ovih časova u mestu njihovog boravišta, imaju pravo na naknadu troškova prevoza u visini troškova javnog prevoza.³⁰⁹

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

306 Član 100 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.

307 Vidi više u periodičnim i godišnjim izveštajima o sistemu azila u Srbiji (odeljci pravo na obrazovanje) Beogradskog centra za ljudska prava. Dostupno na: <http://azil.rs/documents/category/izvestaji>.

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

309 Član 4 Uredbe o integraciji.

Komesarijat upućuje lice kojem je priznato pravo na utočište na časove srpskog jezika i pisma najkasnije u roku od dva meseca od dana pravnosnažnosti rešenja o priznavanju prava na utočište, vodeći računa o datumu početka letnjeg ili zimskog semestra u redovnim školama, odnosno školama stranih jezika.

Deci uključenoj u predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, kao i odraslim nepismenim licima kojima je priznato pravo na utočište obezbeđuje se pomoć prilikom uključivanja u obrazovni sistem u Republici Srbiji u vidu: obezbeđivanja udžbenika i školskog pribora; pomoći u započinjanju procedure priznavanja stranih školskih isprava; obezbeđivanja pomoći pri učenju; finansijske pomoći radi uključivanja u vannastavne aktivnosti. Pomoć se obezbeđuje u saradnji sa školama i udruženjima. Odraslim nepismenim licima obezbeđuje se pomoć radi uključivanja u programe opismenjavanja odraslih u saradnji sa ministarstvom nadležnim za poslove obrazovanja.³¹⁰

Takođe, povodom nostrifikacije diploma stečenih u inostranstvu, za izbeglice trenutno u Srbiji nije predviđena olakšana procedura, imajući u vidu da oni često nisu u mogućnosti da dostave traženu dokumentaciju zbog situacija u zemljama porekla.³¹¹ Kada je reč o finansijskoj podršci, ukoliko lice nema dovoljno novčanih sredstava za plaćanje taksi neophodnih za procedure nostrifikacije, trenutno ne postoji podrška državnih institucija, već izbeglice moraju same da snose troškove ukoliko žele da nostrifikuju diplomu. Ukoliko, iz opravdanih razloga nisu u mogućnosti da dostave traženu dokumentaciju, nije predviđena nijedna druga procedura, kao npr. provera ranije stečenih kompetencija, što bi bilo poželjno predvideti, jer bi se na taj način omogućilo da steknu profesionalne kompetencije i diplome koje su neophodne za uključivanje u tržište rada.

U slučaju S. E. A. poreklom iz Iraka, koji je među prvima u Republici Srbiji dobio supsidijarnu zaštitu 2008. godine, dakle iste godine kada je Zakon o azilu stupio na snagu, S. E. A. se odmah na početku svog života u Srbiji suočio sa nekoliko ključnih problema kada je u pitanju uključenost u društveni život Srbije. Naime, reč je osobi starijoj od 60 godina, koja je visoko obrazovana (završen poljoprivredni fakultet u Iraku), koja je odmah po dobijanju međunarodne zaštite želela da se krene sa integracijom. U to vreme, nisu postojali podzakonski akti koji bi na detaljan način regulisali procedure integracije, te je sve rešavano *ad hoc* i uz pomoć organizacija civilnog društva. S. E. A. nije imao u početku mogućnost da uči jezik kroz organizovane kurseve srpskog jezika, nije bio upoznat sa mogućnošću da može da nostrifikuje svoju diplomu. Vremenom počeo je sam da uči srpski jezik. Tek 2013. godine, počeo je da radi povremeno kao učitelj jezika u centru za azil (zahvaljujući tome što je sam uspeo da nauči jezik, ali i zahvaljujući UNHCR i Danskom savetu za izbegli-

310 Član 6 Uredbe o integraciji.

311 Informacija dobijena na osnovu iskustva Beogradskog centra za ljudska prava u pružanju besplatne pravne pomoći tražiocima azila i uživaocima međunarodne zaštite.

ce koji su mogli kroz projekat da mu to obezbede) i da na taj način zarađuje za život. Godine 2015. S. E. A. je odlučio da podnese zahtev za nostrifikaciju diplome poljoprivrednog fakulteta, koji je još uvek u toku. Sve takse koje su bile neophodne za plaćanje, snosio je sam. Navedeni primer je ujedno i jedini slučaj nostrifikacije diplome koju je za sada vodio Beogradski centar.

Iako na normativnom planu postoji veliki broj pravnih standarda koji se odnose na decu izbeglice, problem sprovođenja u praksi se pokazao kao veliki izazov.

Tako je porodica K. A. sa troje maloletne dece, poreklom iz Libije, došla u Srbiju 2015. godine, regularno sa putnim ispravama po osnovu spajanja porodice jer je K. A. bio na doktorskim studijama Filozofskog fakulteta u Beogradu. Međutim, zbog izbivanja ratnih sukoba u Libiji nisu mogli da se vrate u svoju zemlju, i odlučili su da traže azil u Republici Srbiji. Septembra 2016. godine dobili su izbeglički status u Srbiji. Porodica K. A. je tokom trajanja postupka, ali i nakon dobijanja statusa živela u privatnom smeštaju u Beogradu. To je u mnogim sferama njihove integracije bilo od koristi, pre svega su se deca uključila u predškolski i školski sistem. Ne možemo reći da je proces upisa u obrazovne institucije tekao bez ikakvih problema, najviše zbog toga što škola nije bila upoznata sa procedurom upisa dece koja imaju status tražilaca azila, te je stoga asistencija od strane predstavnika nevladine organizacije bila neophodna. Po dobijanju statusa, situacija se nije drastično promenila, imajući u vidu da su deca upisana u škole, da tamo uče srpski jezik, ali nikakva dodatna pomoć ili obuka nije im omogućena kako bi se lakše uključili u pohađanje nastave. To je rezultiralo lošim ocenama u školi, osećaju isključenosti i neprilagođenosti u školski sistem, i postavlja se pitanje da li će najstarije dete biti uopšte u mogućnosti da upiše srednju školu u Srbiji.

Ovaj slučaj zapravo ilustruje čitav set pitanja i izazova kako za školu, Ministarstvo prosvete, Komesarijat za izbeglice i migracije ali i za same izbeglice koji treba da se integrišu u srpsko društvo. Možda će jedno od rešenja biti podrška u učenju srpskog jezika koje će podržati KIRS kroz programe integracije u obrazovanom sistemu, ali se svakako postavlja pitanje kako će nadležne institucije za sve ostale slučajeve naći sistematsko i institucionalno rešenje za efikasno uključivanje u školski sistem sve dece koja su u postupku azila, ili su dobila međunarodnu zaštitu.

7.3. Pravo na socijalnu pomoć

Zakon o azilu garantuje i pravo na socijalnu pomoć licima koje traži azil i licima kojima je odobren azil. Zakonom o socijalnoj zaštiti, socijalna zaštita definiše se kao organizovana društvena delatnost od javnog interesa čiji je cilj pružanje pomoći i osnaživanje pojedinca i porodica za samostalan i produktivan život u društvu, kao i sprečavanje nastajanja i otklanjanje posledica socijalne isključenosti (čl. 2). Zakon takođe precizira da su korisnici socijalne zaštite državljani Srbije, ali to mogu biti i strani državljani i lica bez državljanstva u skladu sa

zakonom i međunarodnim ugovorima. Propise o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil donosi ministar nadležan za socijalnu politiku. Donet je Pravilnik o socijalnoj pomoći licima koja traže, odnosno kojima je odobren azil (u daljem tekstu: Pravilnik).

Prema Pravilniku, mesečnu novčanu pomoć može ostvariti lice koje traži azil, odnosno lice kome je odobren azil, pod uslovom da nije smešteno u Centar za azil i da to lice i članovi njegove porodice nemaju prihode ili su ti prihodi ispod cenzusa utvrđenog ovim pravilnikom. Ovaj akt garantuje pravo na socijalnu pomoć samo licima koja su u privatnom smeštaju, a ne u centrima za azil, što je kontradiktorno samo po sebi, jer lica koja mogu sebi da priušte privatni smeštaj, sigurno nisu materijalno ugrožena.

O zahtevu za ostvarivanje prava na mesečnu novčanu pomoć rešava centar za socijalni rad u opštini gde boravi lice kome je odobren azil. Centar za socijalni rad po službenoj dužnosti ispituje uslove za korišćenje prava na mesečnu novčanu pomoć na svakih godinu dana, što znači da pravo na socijalnu pomoć ostvaruje svo vreme dok postoji potreba za njom.

U periodu od 2012. godine do kraja 2016. godine, u četiri slučaja koje je Beogradski centar zastupao u postupku azila, podneti su zahtevi za socijalnu pomoć, obavljani su razgovori sa predstavnicima Centra za socijalni rad, i u jednom od četiri slučaja odobrena je socijalna pomoć. U ostalim slučajevima tražena je dodatna dokumentacija i donošenje konačne odluke je u toku.

7.4. Pravo na smeštaj

Nakon dobijanja međunarodne zaštite strancima bi trebalo da se omogući adekvatan smeštaj koji će biti u funkciji njihove integracije. To pre svega podrazumeva smeštajne objekte koji nisu izolovani iz lokalne zajednice i koji ispunjavaju uslove za trajniji boravak. Imajući u vidu ograničena novčana sredstva koja izbeglice imaju, nedostatak socijalnih kontakata i nepoznavanje lokalne sredine, pronalaženje pristojnog i pristupačnog smeštaja u velikim gradovima može biti stvaran izazov.³¹²

Osobe kojima je priznato pravo na utočište ili im je dodeljena supsidijarna zaštita imaju pravo da im se obezbedi smeštaj u skladu sa mogućnostima države u trajanju do godinu dana od konačnog rešenja kojim im je priznat status.³¹³ To podrazumeva davanje određenog stambenog prostora na korišćenje ili davanje novčane pomoći za stambeno zbrinjavanje.

Vlada Republike Srbije usvojila je jula 2015. godine Uredbu o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili

312 Lena Petrović i Sonja Tošković, „Institucionalni mehanizmi za integraciju osoba kojima je odobren azil”, Beogradski centar za ljudska prava i Zaštitnik građana, maj 2016, str. 15.

313 Član 44 ZOA.

dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj (u daljem tekstu: Uredba).³¹⁴ Uredbom se bliže utvrđuje način dodeljivanja smeštaja osobama kojima je dodeljen azil, uključujući uslove koji moraju biti ispunjeni kako bi se dodelio smeštaj, prioriteta pod kojima se to čini, kao i uslovi smeštaja. Smeštaj se obezbeđuje osobama kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita zajedno sa članovima njihove porodice kada imaju konačno rešenje o usvajanju zahteva za azil koje nije starije od godinu dana, a nemaju prihode kojima bi mogli da reše pitanje svog smeštaja.³¹⁵ Ukoliko postoje raspoloživi objekti i uslovi, smeštaj se može obezbediti i osobama koje imaju prihode kojima bi mogli da reše to pitanje, uzimajući u obzir njihove okolnosti.³¹⁶ Stambeni prostor za privremeni smeštaj obezbeđuje se u objektima i delovima objekata koji su u svojini Republike Srbije, a na kojima Komesarijat za izbeglice i migracije ima pravo korišćenja i koje su za ovu namenu određene odlukom Komesarijata, ili u drugim objektima i delovima objekata u svojini Republike Srbije ili lokalne samouprave a na osnovu odluka nadležnog organa.³¹⁷ Stambeni prostor mora posedovati prostoriju za pripremanje hrane i upotrebu toaleta, ležaj sa posteljinom, struju i vodu, sanitarni čvor, grejanje i sredstva za održavanje lične higijene i higijene u objektu.³¹⁸ Ako ne postoje raspoloživi objekti, odnosno uslovi za privremeni smeštaj, smeštaj se može obezbediti davanjem novčane pomoći.³¹⁹ U skladu sa Zakonom o azilu i Uredbom, smeštaj se daje najduže za period od jedne godine od dana konačnosti rešenja o priznavanju prava na utočište ili dodeli supsidijarne zaštite.³²⁰

U pogledu postupka za ostvarivanje ovog prava, poseban izazov jeste plaćanje takse koje je neophodno kako bi se overila izjava da lice ne ostvaruje nikakve redovne ili povremene prihode po osnovu radnog angažovanja, preduzetništva, prava na pokretnu i nepokretnu imovinu ili iz drugih izvora prihoda. Pored ove izjave, potrebno je da izbeglica plati i taksu za dobijanje lične radne dozvole, kako bi se upisao na evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje, što je svakako veliki trošak za ove osobe koje ne ostvaruju nikakve prihode u Srbiji. Takođe, Uredba ne predviđa asistenciju Komesarijata za izbeglice prilikom ostvarivanja ovog prava, te stoga organizacije civilnog društva najčešće pružaju izbeglicama tehničku i finansijsku pomoć kako bi mogle da ostvare pravo na smeštaj.

314 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.

315 Član 3 Uredbe.

316 Član 4 Uredbe.

317 Član 5 Uredbe.

318 Član 6 Uredbe.

319 Član 9 Uredbe.

320 Član 16 Uredbe.

Tokom 2016. godine, u dva slučaja koja je vodio Beogradski centar dodeljena je novčana pomoć od strane Komesarijata za izbeglice i migracije radi ostvarivanja prava na smeštaj.

7.5. Pravo na državljanstvo

Imajući u vidu da član 43 Zakona o azilu predviđa da osobe kojima je priznato pravo na utočište imaju status kao stalno nastanjeni stranci u Srbiji. U praksi, međutim, nadležni organi ne smatraju da izbeglice imaju stalni boravak, jer ne ispunjavaju uslove koje Zakon o strancima predviđa za ovu kategoriju boravka, već se njihov boravak definiše kao posebna vrsta boravka, odnosno kao boravak koji traje koliko i njihov status.³²¹ Takođe član 46 ZOA, između ostalog, navodi da Republika Srbija, u okviru svojih mogućnosti, treba da omogući naturalizaciju izbeglica.

Imajući u vidu da izbeglice napuštajući državu porekla zbog osnovanog straha od progona, zapravo ostaju bez zaštite države čije državljanstvo imaju, reč je o licima koja su *de facto* apatridi.³²² To znači, da bez obzira na to što je u najvećem broju slučajeva reč o licima koja *de iure* poseduju državljanstvo neke države, samim činom napuštanja države porekla bivaju lišeni zaštite koju im državljanstvo omogućava, posmatrano kroz pravnu vezu između pojedinca i države.

U pogledu prava i obaveza osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u velikoj meri relevantne su odredbe Zakona o strancima. Naime, da bi neko mogao da konkuriše za državljanstvo Srbije, neophodno je da mu je odobreno stalno nastanjenje i da je do podnošenja zahteva najmanje tri godine neprekidno imao prijavljeno prebivalište na teritoriji Republike Srbije.³²³ Zakonom o strancima je regulisano stalno nastanjenje kao vid boravka stranaca na teritoriji Srbije (čl. 24, st. 1, tač. 3). Zakonom o strancima regulisani su uslovi za odobrenje stalnog nastanjenja.³²⁴ Manjkavost važećeg Zakona o strancima je u tome što ne prepoznaje lica kojima je odobreno utočište u Srbiji kao strance kojima je odobren privremeni ili stalni boravak. S tim u vezi, kao odgovor na zahtev za izdavanje potvrde o odobrenom stalnom nastanjenju lica kojem je dodeljeno

321 Vidi: Tošković Sonja (ur.), *Srbija od zemlje tranzita do zemlje destinacije – Izazovi i praksa odabranih država u procesu integracije izbeglica*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2016, str. 25.

322 „Izbeglice su lica koja zbog straha od proganjanja napuste zemlju u kojoj prebivaju, koja je najčešće zemlja njihovog državljanstva. Čak i kada im ga njihova država (država porekla) ne oduzme, oni su samo formalno njeni državljani (oni su *de facto* apatridi) jer od nje ne mogu očekivati zaštitu; tačnije rečeno, njihova vlada pre želi da im naudi nego da im pomogne. Zato im je položaj čak i teži od položaja apatrida.” Dimitrijević V., *Ljudska prava – udžbenik*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 1997, str. 196.

323 Član 14, st.1, tač. 3 Zakona o državljanstvu.

324 Član 37 ZS.

utočište, M. S. E. državljanina Sirije, Ministarstvo unutrašnjih poslova navelo je da izbeglica nema odobreno stalno nastanjenje, već mu je dodeljeno utočište kao oblik međunarodne zaštite, te da nije moguće izdati traženu potvrdu.³²⁵

Naime, Zakonom o strancima, propisano je da se stalno nastanjenje može odobriti strancu koji je do dana podnošenja zahteva za stalno nastanjenje u Republici Srbiji boravio neprekidno duže od pet godina na osnovu odobrenja za privremeni boravak.³²⁶ Zakon ne predviđa da osoba kojoj je odobren azil ima pravo privremenog boravka, te sledstveno tome ne može nikada da stekne ni pravo stalnog nastanjenja. Međutim, Zakon o strancima previđa da se privremeni boravak može odobriti strancu iz drugih opravdanih razloga u skladu sa (drugim) zakonom ili međunarodnim ugovorom.³²⁷ Ta odredba, ako se interpretira sistemski, u skladu sa odredbama Zakona o azilu i Konvencije o statusu izbeglica, mogla bi da bude osnov za izdavanje uverenja o privremenom boravku strancima kojima je odobren azil. Međutim, Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao što je već opisano u slučaju S. E. M. M. smatra da izbeglica ima neki vid *sui generis* boravka.

Ministarstvo unutrašnjih poslova izradilo je Nacrt zakona o strancima u 2016. godini³²⁸ i organizovalo javne rasprave. Povodom regulisanja uslova za odobrenje stalnog nastanjenja, u Nacrtu su predviđeni sledeći uslovi: da stranac poseduje dovoljna sredstva za izdržavanje, prijavljenu adresu stanovanja u Srbiji, zdravstveno osiguranje, da u odnosu na tog stranca nije na snazi zabrana ulaska u Srbiju, da nije pravnosnažno osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju dužem od šest meseci za krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti ili su prestale pravne posledice osude i da nije izrečena mera bezbednosti ili mera proterivanja stranca. Stoga, trebalo bi imati u vidu da lica kojima je dodeljen azil ili supsidijarna zaštita u Republici Srbiji ne poseduju stranu putnu ispravu, ili im je istekao rok važenja istih.

Za razliku od važećeg Zakona o strancima, Nacrt zakona o strancima treba da ima u vidu regulisanje boravka za lica kojima je dodeljen azil, a posebno u vezi sa Zakonom o državljanstvu. Nacrt zakona o strancima je uveo privremeni boravak iz humanitarnih razloga,³²⁹ za koji bi teoretski mogli da se kvalifikuju stranci kojima je odobren azil. Takođe, isti propis predviđa da se stalno nastanjenje može odobriti iz humanitarnih razloga, što bi trebalo da se tumači tako da postoji mogućnost da izbeglice steknu pravo stalnog boravka.³³⁰ Praksa će, ipak,

325 Ministarstvo unutrašnjih poslova – Direkcija policije – Uprava granične policije 03/8 broj:26–1342/14 od 29. januara 2016. godine.

326 Član 31, st. 1, tač. 1 ZS.

327 Član 26 ZS.

328 Nacrt Zakona o strancima. Dostupan je na http://www.paragraf.rs/nacrti_i_predlozi/181016-nacrt_zakona_o_strancima.html.

329 Član 61 Nacrta zakona o strancima.

330 Članovi 67 i 67 Nacrta zakona o strancima.

pokazati na koji način će Ministarstvo unutrašnjih poslova tumačiti navedene odredbe novog Zakona o strancima.

Kao što je rečeno, ukoliko stranac kome je odobren azil ne može da stekne status stalno nastanjenog stranca, samim tim ne može nikad da se kvalifikuje za državljanstvo RS, što je u suprotnosti sa članom 34 Konvencije o statusu izbeglica od 1951.

7.6. Pravo na putnu ispravu

Za osobe kojima je odobren azil veoma je važno da mogu legalno da putuju van države u kojoj borave. Putovanje radi školovanja, profesionalnog usavršavanja ili zapošljavanja može biti od suštinske važnosti za pronalaženje trajnih rešenja za probleme izbeglica. Za razliku od običnih stranaca, izbeglice ne uživaju zaštitu država svog državljanstva i u tom smislu ne mogu da koriste putne isprave tih država.

Zakon o azilu predviđa da na zahtev lica starijeg od 18 godina kome je priznato pravo na utočište, Kancelarija za azil izdaje putnu ispravu na propisanom obrascu, sa rokom važenja od dve godine. U izuzetnim slučajevima humanitarne prirode, putna isprava se izdaje licima pod supsidijarnom zaštitom koja ne poseduju nacionalnu putnu ispravu, sa rokom važenja do jedne godine.³³¹

Osobama, kojima je odobren azil u Srbiji, ni u 2016. godini Kancelarija za azil nije bila u mogućnosti da izda putnu ispravu jer Ministarstvo unutrašnjih poslova nije donelo propis (podzakonski akt) kojim se uređuje sadržina i izgled putne isprave za ove kategorije stranaca.³³² Zakon o azilu predviđa da će se taj podzakonski akt doneti 60 dana nakon stupanja na snagu Zakona,³³³ a što je bilo još 2008. godine.

Usled napred navedene pravne praznine, odnosno nepostojanje propisa kojima se uređuje obrazac putne isprave za izbeglice i osobe pod supsidijarnom zaštitom, ograničava se sloboda kretanja stranaca čiji zahtev za azil je usvojen u Republici Srbiji, a što je predmet nekoliko ustavnih žalbi koje su uložili pravници Beogradskog centra za ljudska prava. U 2016. u predmetu izbeglice iz Sirije, M. S. E, Ustavni sud je odbacio ustavnu žalbu rešenjem u kome je navedeno da predmet ustavne žalbe ne može biti nedonošenje opšteg pravnog akta već samo pojedinačna radnja ili akt kako je to predviđeno članom 170 Ustava.³³⁴ Nakon takve odluke Ustavnog suda Srbije, podneta je predstavka Evropskom sudu za ljudska prava zbog povrede člana 4 Protokola br. 4 uz Evropsku konvenciju (sloboda kretanja) a u vezi sa članom 1 Evropske konvencije (obaveza država ugovornica da obezbede ostvarivanje prava garantovanih Konvencijom).

331 Član 62 ZOA.

332 Dopis Odseka za azil 03/10 broj 26–1280/13 od 14. februara 2014, obaveštenja Uprave granične policije 03/10 broj 26–1342/14 od 11. juna 2015. i 03/10 broj 26–2429/13 od 23. septembra 2015. godine.

333 Član 67, st. 1, tač. 1 ZOA.

334 Rešenje UŽ 4197/2015 od 20. juna 2016. godine.

O nemogućnosti izdavanja putne isprave za osobe kojima je odobren azil u Republici Srbiji, Beogradski centar za ljudska prava obavestio je i ministra unutrašnjih poslova uz molbu da se donese podzakonski akt na osnovu koga će se izdavati taj dokument. Ministar unutrašnjih poslova nije odgovorio na taj dopis.³³⁵



Možemo konstatovati da je, normativno gledano, u 2016. bilo značajnog pomaka u oblasti integracije, ali da nedostaje povezanost nadležnih institucija, i da je sistemsko uređivanje i koordinisanje ključni izazov koji predstoji za narednu godinu.

Iako je zakonski utvrđena nadležnost Komesarijata za izbeglice i migracije u oblasti integracije izbeglica, Komesarijat nije tokom tokom 2016. godine bio centralna institucija kojoj se korisnici mogu obratiti kako bi im se pružila podrška putem konkretnih mera za integraciju. Do sada se u praksi pokazalo da civilno društvo, koje je aktivno u oblasti azila, pruža kako pravnu pomoć, tako i druge vrste podrške osobama koje dobiju međunarodnu zaštitu u Srbiji.³³⁶

Zanimljivo je istraživanje javnog mnjenja „Stavovi prema uticaju migrant-ske krize u opštinama Srbije” koje je u martu 2016. sproveo UNDP, na uzorku od 1.004 ispitanika.³³⁷ Prema istraživanju, građani Srbije saosećaju sa migrantima, ne smeta im da borave u njihovoj zemlji i podržavaju aktivnosti države prema njima. Nešto više od 73 odsto ispitanika navodi rat, nebezbednost i strah od progona kao glavne razloge zbog kojih ti ljudi napuštaju svoju zemlju, što je značajno povećanje u odnosu na prošlu godinu, kad je o tačnim razlozima bilo informisano 47,9 odsto građana Srbije. Većina ljudi, to jest 67 odsto, smatra te razloge opravdanim, dok samo manji procenat smatra da nije trebalo da napuštaju svoje ratom zahvaćene zemlje. Na pitanje da li bi im smetalo da migranti ostanu u Srbiji, 52 odsto ispitanika je odgovorilo da im ne bi smetalo, a najčešći odgovor ispitanika kojima bi smetalo bio je taj da je i Srbija ugrožena zemlja i da nema mogućnosti za njihov prihvata. Nešto manje od 60 odsto ljudi ne bi imalo ništa protiv da se migranti nastane u njihovoj blizini, a 54 odsto podržava aktivnosti koje država sprovodi prema tražiocima azila.

Uprkos tome što je sistem azila u Srbiji nedovoljno razvijen, pa tako i sistem integracije, uključivanje izbeglica u ekonomski, društveni i socijalni život izuzetno je važno za ostvarivanje njihovog dostojanstvenog i kvalitetnog života u našem društvu. Neblagovremeno uspostavljanje sistema integracije i uključivanje osoba kojima je odobren azil u tržište rada može samo negativno uticati i na dugoročne šanse za ekonomsku i društvenu integraciju, ostavljajući osobe pod međunarodnom zaštitom u poziciji izolacije i egzistencijalnog minimuma.

335 Dopis Kabinetu ministra unutrašnjih poslova od 25. avgusta 2015. godine.

336 Najčešće se ta pomoć ogleda kroz organizaciju časova srpskog jezika, pružanje administrativne pomoći prilikom obraćanja nadležnim institucijama, itd.

337 Istraživanje je dostupno na: http://www.rs.undp.org/content/serbia/sr/home/library/crisis_prevention_and_recovery/stavovi-prema-izbeglikoj-i-migrantskoj-krizi-u-srbiji.html.

IZVORI

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.
- UN Komitet za prava deteta, Opšti komentar br. 6: Tretman nepraćene i odvojene dece van njihove zemlje porekla, 1. septembar 2005, CRC/GC/2005/6.
- 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.
- Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011–2020. godine, *Sl. glasnik RS* 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08 i 16/11.

- 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 mešovitenih 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 hraniteljstvu, *Sl. glasnik RS*, 36/08.
- Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u Centru za azil, *Sl. glasnik RS*, 31/08.
- Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, *Sl. glasnik*, 59/08, 37/10, 39/11 – dr. pravilnik i 1/12 – dr. pravilnik.
- 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, 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.
- Strategija za upravljanje migracijama, *Sl. glasnik RS*, 59/09.
- 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.

- Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište, *Sl. glasnik RS*, 101/16.
- Ustav Srbije, *Sl. glasnik RS*, 83/06.
- Zaključak Vlade Republike Srbije 05 019–340/13, od 24. januara 2013. godine
- Zaključak Vlade Republike Srbije 05 031–10248/13–1, od 28. novembra 2013. godine.
- Zaključak Vlade Republike Srbije 05 464–7137/2015 od 27. juna 2015. godine.
- 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 osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, 72/09, 52/11, 55/13, 35/15 – autentično tumačenje, 68/15 i 62/16 – odluka US.
- Zakon o osnovnoj školi, *Sl. glasnik RS*, 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94 – odluka US, 22/02, 62/09 – dr. zakon, 101/05 – dr. i72/09 – dr. zakon.
- 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, 51/03 – 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.
- Zakon o socijalnoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 24/11.
- Zakon o srednjoj školi, *Sl. glasnik RS*, 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96, 23/02, 25/02 – ispr., 62/03 – dr. zakon, 64/03 – ispr. dr. zakona, 101/05 – dr. zakon, 72/09 – dr. zakon i 55/13 – dr. zakon, 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96, 23/02, 25/02 – ispr, 62/03 – dr. zakon, 64/03 – ispr. dr. zakon, 101/05 – dr. zakon, 72/09 – dr. zakon i 55/13 – dr. zakon.
- 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 visokom obrazovanju, *Sl. glasnik RS*, 76/05, 100/07 – autentično tumačenje, 97/08, 44/10, 93/12 i 89/13.

- Zakon o zapošljavanju stranaca, *Sl. glasnik RS*, 128/14.
- Zakon o zaštiti državne granice, *Sl. glasnik RS*, 97/08.

Odluke

Evropski sud za ljudska prava

- *Ahmed protiv Austrije*, predstavka br. 25964/94, odluka od 17. decembra 1996. godine.
- *Al-Nashif protiv Bugarske*, predstavka br. 50963/99, odluka od 20. juna 2002. godine.
- *Amuur protiv Francuske*, predstavka br. 17/1995/523/609, odluka od 25. juna 1996. godine.
- *Bader i Kanbor protiv Švedske*, predstavka br. 13284/04, odluka od 8. februara 2006. godine.
- *Bati i drugi protiv Turske*, predstavka br. 33097/96 i 57834/00, odluka od 3. septembra 2004. godine – IV.
- *Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 22414/93, odluka od 15. novembra 1996. godine.
- *D. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka broj 30240/96, odluka od 2. maja 1997. godine.
- *Daoudi protiv Francuske*, predstavka br. 19576/08, odluka od 3. decembra 2009. godine.
- *De Souza Ribeiro protiv Francuske*, predstavka br. 22689/07, odluka od 13. decembra 2012. godine.
- *El – Masri protiv BJR Makedonije*, predstavka br. 39630/09, odluka od 13. decembra 2012. godine.
- *F. G. protiv Švedske*, predstavka br. 43611/11, odluka od 23. marta 2016. godine.
- *Hirsi Jamaa i drugi protiv Italije*, predstavka br. 27765/09, odluka od 23. februara 2012. godine.
- *H. L. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 45508/99, odluka od 5. oktobra 2004. godine.
- *H. R. L. protiv Francuske*, predstavka br 24573/94, odluka od 29. aprila 1997. godine.
- *H. M. protiv Švajcarske*, predstavka br. 39187/98, odluka od 26. februara 2002. godine.
- *Guzzardi protiv Italije*, predstavka br. 7367/76, odluka od 6. novembra 1980. godine.

- *Gebremedhin (Gaberamadhien) protiv Francuske*, predstavka br. 25389/05, odluka od 26. aprila 2007. godine.
- *Jabari protiv Turske*, predstavka br. 40035/98, odluka od 11. jula 2000. godine.
- *J. K. i drugi protiv Švedske*, predstavka br. 59166/12, odluka od 23. avgusta 2016. godine.
- *M. i drugi protiv Bugarske*, predstavka br. 41416/08, odluka od 26. oktobra 2011. godine
- *M. S. S. protiv Belgije i Grčke*, predstavka br. 30696/09, odluka od 21. januara 2011. godine.
- *N. protiv Finske*, predstavka br. 38885/02, odluka od 30. novembra 2005. godine.
- *O. protiv Italije*, predstavka br. 37257/06, odluka od 14. septembra 2009. godine.
- *Saadi protiv Italije*, predstavka br. 37201/06, odluka od 28. februara 2008. godine.
- *Salah Sheekh protiv Holandije*, predstavka br. 1948/04, odluka od 23. maja 2007. godine.
- *Shamayev i drugi protiv Gruzije i Rusije*, predstavka br. 36378/02, odluka od 12. aprila 2005. godine.
- *Sufi i Elmi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 8319/07 i 11449/07, odluka od 28. novembra 2011. godine.
- *Tarakhel protiv Švajcarske*, predstavka br. 29217/12, odluka od 4. novembra 2014. godine.

Ustavni sud Republike Srbije

- Odluka UŽ 1286/2012 od 29. marta 2012. godine.
- Odluka UŽ 5331/2012 od 24. decembra 2012. godine.
- Odluka UŽ. 3458/13 od 19. novembra 2013. godine.
- Odluka UŽ 4197/2015 od 20. juna 2016. godine.

Upravni sud Republike Srbije

- Rešenje U 6304/16 od 25. aprila 2016. godine.
- Presuda U 6304/16 od 26. maja 2016. godine
- Rešenje U 8287/16 od 23. juna 2016. godine.
- Presuda U 8284/16 od 29. juna 2016. godine
- Presuda U 5572/16 od 3. avgusta 2016. godine.

- Presuda U 1827/16 od 2. septembra 2016. godine.
- Presuda U 8414/16 od 2. septembra 2016. godine.
- Presuda U 9446/16 od 5. oktobra 2016. godine.
- Presuda U 8539/16 od 7. oktobra 2016. godine.
- Presuda U 8539/16 od 18. oktobra 2016. godine.

Komisija za azil

- Rešenje Komisije za azil Až 23/15 od 11. februara 2016. godine.
- Rešenje Komisije za azil Až 06/16 od 12. aprila 2016. godine.
- Rešenje Komisije za azil Až 15/16 od 24. maja 2016. godine.
- Rešenje Komisije za azil Až 15/16 od 15. avgusta 2016. godine.
- Rešenje Komisije za azil Až 22/16 od 15. avgusta 2016. godine.
- Rešenje Komisije za azil Až 35/16 od 15. avgusta 2016. godine.

Kancelarija za azil

- Rešenje Kancelarije za azil 26–5489/15 od 27. jula 2016. godine.
- Rešenje Kancelarije za azil 26–4316/15 od 2. avgusta 2016. godine.
- Rešenje Kancelarije za azil 26–4099/15 od 7. avgusta 2015. godine.
- Rešenje Kancelarije za azil 26–5489/15 od 26. avgusta 2016. godine.
- Rešenje Kancelarije za azil 26–812/16 od 29. septembra 2016. godine.
- Rešenje Kancelarije za azil 26–1051/16 od 29. septembra 2016. godine.
- Rešenje Kancelarije za azil 26–536/16 od 30. decembra 2016. godine.

Ostali izvori

- „Bulgaria as a Country of Asylum”, UNHCR, januar 2014. godine, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/52c598354.html>
- „Commission Staff Working Document – the Former Yugoslav Republic of Macedonia”, Evropska komisija, SWD (2015) 212 final, od 10. novembra 2015. godine, str. 6 i 62, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf.
- „Concluding observations on the second periodic report of the Republic of Serbia”, Komitet UN protiv mučenja, dok. UN, CAT/C/SR.1322 i CAT/C/SR.1323 od 12. maja 2015. godine.
- „Concluding observations on the third periodic report of the former Yugoslav Republic of Macedonia”, Komitet UN protiv mučenja, dok.

- UN, CAT/C/MKD/CO/3, od 5. juna 2015. godine, dostupno na <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/114/89/PDF/G1511489.pdf?OpenElement>
- „Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of the former Yugoslav Republic of Macedonia”, Economic and Social Council dok. UN, E/C.12/MKD/CO/2–4, od 16. jula 2016. godine, dostupno na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fMKD%2fCO%2f2-4&Lang=en
 - Dimitrijević V., *Ljudska prava – udžbenik*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 1997. godine.
 - „EU – Turkey Statement: Questions and Answers”, Brisel, 19. mart 2016, dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm.
 - „Extract from the 7th General Report”, CPT, [CPT/Inf (97) 10], objavljeno 1997. godine, dostupno na: <http://www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm>.
 - „Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status”, UNHCR, Ženeva 2011, dostupno na <http://www.unhcr.org/3d58e13b4.html>.
 - Lena Petrović i Sonja Tošković *Institucionalni mehanizmi za integraciju osoba kojima je odobren azil*, Beogradski centar za ljudska prava i Zaštitnik građana, maj 2016. godine.
 - „Izveštaj o poseti Prihvatnom centru Subotica”, Zaštitnik građana – NPM, Beograd, 8. april 2016. godine. Dostupno na: <http://ombudsman.npm.rs/attachments/article/619/Prihvatni%20centar%20Subotica%20-%20Izvestaj.pdf>.
 - „Izveštaj o poseti neformalnim mestima okupljanja izbeglica i migranata u Beogradu”, Zaštitnik građana – NPM, br. 281–60/16, Beograd, 10. avgust 2016. godine. Dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/5001-izv-sh-p-s-i-n-f-r-ln-s-u-uplj-nj-izb-glic-i-igr-n-u-b-gr-du>.
 - „Izveštaj o poseti Prihvatnom centru u Subotici, graničnim prelazima Horgoš i Kelebija i Domu za decu ometenu u razvoju Kolevka – Subotica”, Zaštitnik građana – NPM br. 281–62/16, 13 septembar 2016. godine. Dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/4998-izv-sh-z-sh-i-ni-gr-d-n-p-s-i-pu-u-sub-ici-s-dg-v-ri-rg-n>.
 - Nacrt Zakona o strancima. Dostupan je na http://www.paragraf.rs/nacrti_i_predlozi/181016-nacrt_zakona_o_strancima.html.

- „Osnovi upravljanja migracijama u Republici Srbiji”, Međunarodna organizacija za migracije – Misija u Srbiji, Beograd, 2012. godine.
- *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2012*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2013.
- *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2013*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2014.
- *Pravo na azil u Republici Srbiji 2014*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2015.
- *Pravo na azil u Republici Srbiji 2015*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2016.
- „Pravo na azil u Republici u Srbiji-periodični izveštaj za april-jun 2016”, Beogradski centar za ljudska prava, 2016. godine. Dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/testimonial/pravo-na-azil-u-u-republici-srbiji-periodicni-izvestaj-za-april-jun-2016/>.
- Dragičević – Dičić R. i dr., *Primena načela nekažnjavanja izbeglica u prekršajnom postupku*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2016. Dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2016/11/Primena-nacela-nekaznjavanja-izbeglica-u-prekršajnom-postupku-sa-koricama.pdf>.
- Radna verzija Zakona o azilu i privremenoj zaštiti. Dostupna je na: http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/0a9409ed-f93f-45d2-8b14-6f8240e1ee44/2016-05-20_Nacrt+zakona+o+azilu+i+privremenoj+zaštiti.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ljeq5II&CVID=ljeq5II&CVID=ljeq5II&CVID=ljeq5II&CVID=ljeq5II&CVID=ljeq5II&CVID=ljeq5II&CVID=ljeq5II&CVID=ljeq5II&CVID=ljeq5II&CVID=ljeq5II&CVID=ldVbt9l&CVID=ldVbt9l&CVID=ldVbt9l
- „Regional Refugee and Migrant Repsonse Plan for Europe January – October 2017”, UNHCR, decembar 2016. godine, dostupno na: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/RRMRP%20Europe%20-%202017.pdf>.
- „Report on the Human Rights Situation in Libya”, UNSMIL, novembar 2015. godine.
- „Srbija kao zemlja azila”, UNHCR avgust 2012 godine, dostupno na http://www.unhcr.rs/media/Srbija_zemlja_azila.pdf.
- Tošković Sonja (ur.), *Srbija od zemlje tranzita do zemlje destinacije – Izazovi i praksa odabranih država u procesu integracije izbeglica*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2016. godine.
- „UNHCR Position on Returns to Libya – Update I”, UNHCR, oktobar 2015, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/561cd8804.html> [accessed 7 February 2017]

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
341.43(497.11)“2016”

PRAVO na azil u Republici Srbiji 2016 / [urednik Lena Petrović]. – Beograd : Beogradski centar za ljudska prava, 2017 (Beograd : Dosije studio). – 118 str. ; 23 cm. – (Biblioteka Izveštaji / [Beogradski centar za ljudska prava] ; 27)

Tiraž 300. – Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-7202-171-4

1. Петровић, Лена [уредник]

а) Азил – Србија – 2016

COBISS.SR-ID 229829132

ISBN 978-86-7202-171-4



9 788672 021714