



PRAVO NA AZIL U REPUBLICI SRBIJI 2018



Beogradski centar za ljudska prava

Biblioteka

Izveštaji

32

Biblioteka
Izveštaji

PRAVO NA AZIL U REPUBLICI SRBIJI 2018

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

Za izdavača

Sonja Tošković

Urednik

Ana Trkulja

Slika na koricama

Suprematism.

(Supremus #58. Yellow and Black) (1916), Kazimir Malevič (1879–1939)

Korektor i lektor

Jasmina Alibegović

Tiraž

300

ISBN 978-86-7202-201-8

Priprema i štampa

Dosije studio, Beograd

PRAVO NA AZIL U REPUBLICI SRBIJI 2018



Beogradski centar za ljudska prava
Beograd, 2018



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
1. Uvod	9
2. Statistike	13
2.1. Statistički podaci o izraženim namerama	13
2.2. Statistika o službenim radnjama u postupku azila.....	15
3. Pristup postupku azila i poštovanje principa <i>non-refoulement</i>	19
3.1. Opšti osvrt	19
3.2. Pristup postupku azila u policijskim upravama i regionalnim centrima granične policije.....	24
3.3. Pristup postupku azila na aerodromu „Nikola Tesla“	24
3.4. Pristup postupku azila u Prihvatalištu za strance	27
3.5. Pristup postupku azila u prekršajnim postupcima.....	29
3.6. Pristup postupku azila u postupku ekstradicije.....	30
4. Postupak azila	33
4.1. Prvostepeni postupak	33
4.2. Drugostepeni postupak.....	38
4.3. Upravni sud	40
5. Primena koncepta sigurne treće zemlje.....	43
6. Deca u postupku azila u Srbiji uz poseban osvrt na nepraćenu i razdvojenju decu	49
6.1. Starateljstvo i uloga privremenog staratelja.....	51
6.2. Postupak azila.....	55
6.3. Alternativno staranje o deci u toku postupka azila	59
6.3.1. Smeštaj dece u centre za azil i druge objekte namenjene za smeštaj tražilaca azila	60
6.3.2. Smeštaj dece u ustanove socijalne zaštite.....	61
6.3.3. Specijalizovano hraniteljstvo	63
7. Materijalni uslovi prihvata tražilaca azila	65

7.1. Pristup materijalnim uslovima prihvata	65
7.2. Vrste materijalnih uslova prihvata i pravo na socijalnu pomoć	66
7.3. Sloboda kretanja	67
7.4. Vrste smeštaja	68
7.5. Uslovi boravka u centrima za azil i ostalim centrima	71
7.5.1. Opšte informacije	71
7.5.2. Centar za azil u Banji Koviljači	73
7.5.3. Centar za azil u Bogovađi	74
7.5.4. Centar za azil u Krnjači	75
7.5.5. Centar za azil u Sjenici	76
7.5.6. Centar za azil u Tutinu	77
8. Integracija	79
8.1. Praksa Beogradskog centra za ljudska prava u oblasti integracije osoba kojima je odobreno pravo na azil u Srbiji	82
8.2. Pravo na pristup tržištu rada	82
8.3. Pravo na obrazovanje	85
8.4. Pravo na lična dokumenta	87
8.5. Pravo na smeštaj	88
8.6. Pravo na spajanje porodice	90
8.7. Pravo na državljanstvo	91
Pravni izvori	93
Međunarodni pravni izvori	93
Propisi Republike Srbije	93
Odluke	96

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/HRC – Komitet za ljudska prava UN (*Human Rights Committee*)
 - CRC – Komitet za prava deteta (*Committee on the Rights of the Child*)
- Evropska konvencija – Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama
- Evropski sud – Evropski sud za ljudska prava
- EU – Evropska unija
 - IOM – Međunarodna organizacija za migracije (*International Organisation for Migration*)
- Komesarijat za – Komesarijat za izbeglice i migracije
izbeglice/KIRS
- Komisija – Komisija za azil
- Konvencija o – Konvencija Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica iz 1951.
statusu izbeglica godine
- MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova
 - NPM – Nacionalni mehanizam za prevenciju torture
- Odluka Vlade – Odluka Vlade Republike Srbije o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država iz 2009. godine
- Pravo na azil 2016 – *Pravo na azil u Republici Srbiji 2016*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2017.
- Pravo na azil 2017 – *Pravo na azil u Republici Srbiji 2017*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2018.
- Pravo na azil za period – *Pravo na azil u Republici Srbiji – izveštaj za period januar – januar – mart 2018*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2018.

Pravo na azil za period – *Pravo na azil u Republici Srbiji – izveštaj za period april – jun april – jun 2018* 2018. godine, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2018.

Pravo na azil za period – *Pravo na azil u Republici Srbiji – izveštaj za period jul – oktobar jul – oktobar 2018* 2018. godine, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2018.

PS – Policijska stanica

PU – Policijska uprava

RS – Republika Srbija

SGP – Stanica granične policije

UN – Ujedinjene nacije

UNHCR – Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice

UNICEF – Dečji fond Ujedinjenih nacija (*United Nations International Children's Emergency Fund*)

ZA – Zakon o azilu

ZAPZ – Zakon o azilu i privremenoj zaštiti

ZMPPKS – Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima

ZOUP – Zakon o opštem upravnom postupku

ZUS – Zakon o upravnim sporovima

1. UVOD

Tokom 2018. godine, Beogradski centar za ljudska prava nastavio je da, uz podršku Kancelarije Visokog komesara Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR), sprovodi projekat „Podrška izbeglicama i tražiocima azila u Srbiji“. Sedmi godišnji izveštaj o pravu na azil u Republici Srbiji koji je pred vama, pripremio je tim Beogradskog centra za ljudska prava koji je pratio postupanje nadležnih organa prema izbegličkoj i migrantskoj populaciji. Izveštaj je sastavljen na osnovu informacija koje su prikupljene tokom zastupanja tražilaca azila u postupku azila, pravnog savetovanja migranata na terenu i pružanja podrške u ostvarivanju prava koji se tiču integracije. Statistički podaci u vezi sa radom Ministarstva unutrašnjih poslova dobijeni su od Kancelarije UNHCR u Beogradu, dok su ostali podaci dobijeni po osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

Najznačajniju novinu u 2018. godini u oblasti upravljanja migracijama svakako predstavlja usvajanje i početak primene novih zakona - Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, Zakona o strancima i Zakona o graničnoj kontroli, na koje se čekalo poslednje dve godine. Tokom javne rasprave o nacrtima ovih zakona Beogradski centar za ljudska prava je davao pisane komentare i predloge, u cilju njihovog unapređivanja i usklađivanja sa međunarodnim standardima. Smatramo da su se usvajanjem novog zakona stvorile pretpostavke za unapređenje sistema azila u Republici Srbiji. Pozitivna rešenja koja donosi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti odnose se, pre svega, na uvođenje novih procesnih garancija, detaljnije regulisanje koncepta sigurne treće zemlje, uvođenje novih procedura u postupak za dobijanje azila, predviđanje odloženog dejstva tužbe, jasno razdvajanja prava i obaveza tražilaca azila i osoba koje su dobile zaštitu, kao i izjednačavanje prava lica kojima je dodeljena supsidijarna i izbeglička zaštita i dr. Neke od najvažnijih novina tiču se postupka za dobijanje azila, pa je tako došlo do spajanja pojedinih procesnih radnji, a uvedena je i mogućnost da lice samo podnese zahtev za azil bez prisustva službenika Kancelarije za azil. Propisani su rokovi za preduzimanje pojedinih procesnih radnji i donošenje odluka, kao i mogućnost audio-vizuelnog snimanja saslušanja. Pored toga, zakon predviđa i ubrzani postupak azila i mogućnost da se celokupan postupak azila održi na graničnom prelazu ili u tranzitnoj zoni vazdušne luke ili luke unutrašnjih voda.

Donošenjem Zakona o azilu i privremenoj zaštiti takođe je izmenjen i pravni okvir za ostvarivanje prava i obaveza koja se tiču integracije u društvo osoba kojima je odobreno pravo na azil. Najznačajnija novina koju donosi novi zakon

kada je reč o integraciji lica kojima je odobren azil jeste izjednačavanje u pravima i obavezama osoba kojima je odobreno utočište i onih kojima je dodeljena supsidijarna zaštita. Početak primene zakona pratila je i izmena Uredbe o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište, čija je primena počela 2017. godine. Izmenjena verzija pod nazivom Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil, stupila je na snagu krajem jula 2018. godine i sada se uredba primenjuje i na osobe sa dodeljenom supsidijarnom zaštitom.

Beogradski centar za ljudska prava je tokom 2018. godine saradivao sa državnim organima na pronalaženju sistemskih rešenja za uspešniju integraciju lica kojima je odobreno pravo na azil. Zajedno sa UNHCR, Beogradski centar za ljudska prava je nastavio saradnju sa poslovnim sektorom u Srbiji. Imajući u vidu da u Republici Srbiji tražioci azila i osobe kojima je odobren azil nisu još uvek dovoljno vidljive široj javnosti i poslodavcima, ova vrsta aktivnosti se ispostavila kao veoma korisna. Većina poslodavaca nije imala informacije o pravnom statusu lica s odobrenim azilom, uslovima za njihovo zapošljavanje koji su propisani Zakonom o zapošljavanju stranaca, ličnim dokumentima koje organi Republike Srbije izdaju ovim licima i dr. Konkretni rezultat ovih aktivnosti je zapošljavanje velikog broja klijenata Beogradskog centra za ljudska prava i to kako onih kojima je odobreno pravo na azil tako i tražilaca azila koji za to ispunjavaju uslove.

Iako Zakon o azilu i privremenoj zaštiti predviđa obezbeđivanje smeštaja samo za tražioce azila i to do okončanja postupka azila, i u 2018. godini su u centrima za azil i drugim objektima namenjenim za smeštaj tražilaca azila boravila i lica koja nisu izrazila nameru da podnesu zahtev za azil u Srbiji, niti su želela to da učine. Tokom 2018. godine u funkciji je bilo 19 centara za azil i drugih objekata namenjenih za smeštaj tražilaca azila i u većini njih su tražioci azila bili smeštani u toku cele godine. Tri prihvatno-tranzitna centra su tokom godine privremeno stavljena u stanje mirovanja zbog smanjenja broja izbeglica i migranata, dok je jedan prihvatno-tranzitni centar, koji je privremeno zatvoren u maju 2017. godine ponovo otvoren početkom decembra 2018. godine.

Usled izmena u viznom režimu između Republike Srbije i Islamske Republike Iran, i tokom 2018. godine nastavljen je trend pojačanog priliva državljana Islamske Republike Iran koji je započeo u septembru 2017. godine. Za vreme trajanja bezviznog režima, od septembra 2017. godine do kraja oktobra 2018. godine, državljanima Irana izdato je ukupno 1.891 potvrda o izraženoj nameri da se traži azil i potvrda o registraciji, dok je neposredno pred ponovno uvođenje viza mesečno registrovano u proseku 150-200 državljana Irana, u poređenju sa 5-30 koliko ih je mesečno izražavalo nameru da traži azil pre septembra 2017. godine.

Imajući u vidu nacionalnu strukturu migrantske populacije koja je zatražila međunarodnu zaštitu u Republici Srbiji tokom 2018. godine ili tranzitirala ka

drugim državama, možemo zaključiti da su najbrojniji bili državljani Pakistana, Avganistana i Islamske Republike Iran. Od početka 2018. godine do kraja novembra izdato je 7.651 potvrda o izraženoj nameri i potvrda o registraciji, koje po mišljenju Beogradskog centra za ljudska prava ne oslikavaju realan broj osoba koje zaista žele da pokrenu postupak za dobijanje azila u Republici Srbiji. Zahtev za azil su od početka 2018. godine do kraja novembra 2018. podnela samo 292 lica, među kojima ima i onih kojima je potvrda izdata u toku prethodnih godina. Na osnovu tog podatka, može se pretpostaviti da je Republika Srbija i dalje tranzitna država za mnoge koji formalno izraze nameru da podnesu zahtev za azil. Potvrda o registraciji se u ne tako malom broju slučajeva koristi u svrhu privremenog regulisanja pravnog statusa tih osoba, kao i za potrebe njihovog smeštaja. Drugim rečima, nameru da podnesu zahtev za azil izražavaju i oni stranci koji ne žele da traže azil u Republici Srbiji, već na taj način legalizuju svoj boravak do odlaska u neku drugu državu. To u praksi dovodi do prekomernog opterećenja sistema azila i nemogućnosti nadležnih organa da se bez odlaganja bave slučajevima tražilaca azila koji Republiku Srbiju vide kao zemlju u kojoj žele da dobiju azil i da se tu nastane i integrišu.

Izveštaj su pripremili: Vladica Ilić, Nikola Kovačević, Bogdan Krasić, Nikolina Milić, Anja Stefanović, Bojan Stojanović, Senka Škero Koprivica, Marko Štambuk, Milana Todorović, Sonja Tošković, Ana Trifunović i Ana Trkulja.

2. STATISTIKE¹

2.1. Statistički podaci o izraženim namerama

Od 1. januara do 30. novembra 2018. godine, 7.651 lica izrazilo je nameru da traži azil, odnosno da podnese zahtev za azil u Republici Srbiji,² što predstavlja povećanje u odnosu na 2017. godinu kada je u istom periodu evidentirano 5.702 lica koja su izrazila nameru da traže azil.

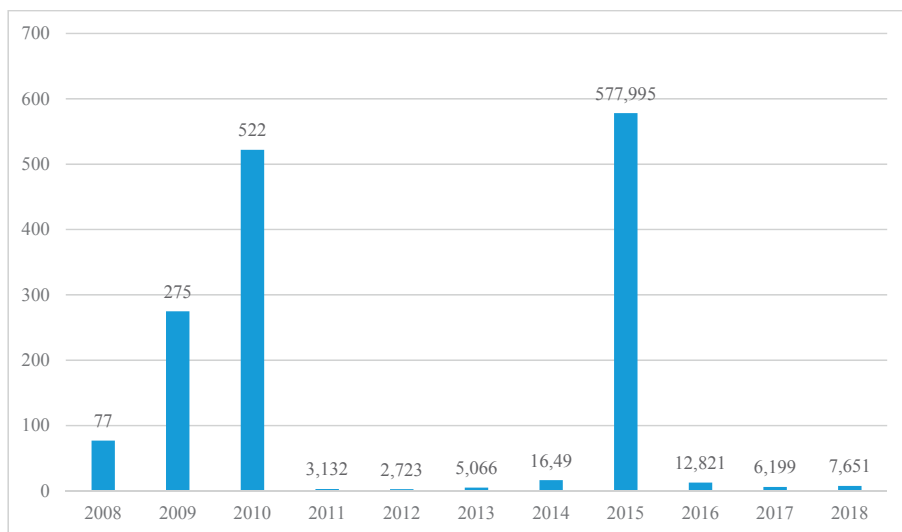
Od broja lica koja su u prvih jedanaest meseci 2018. godine izrazila nameru da traže azil i da podnesu zahtev za azil u Republici Srbiji, bilo je 6.776 muškaraca i 875 žena. Gledano po starosnoj strukturi, nameru je izrazilo 2.200 dece, od čega je 666 nepraćene i razdvojene dece. Najveći broj nepraćene i razdvojene dece bio je iz Avganistana (541), zatim iz Pakistana (73) i Irana (18).

Broj lica koja su izrazila nameru da traže azil i da podnesu zahtev za azil bio je skoro ujednačen po mesecima tokom godine, pa je tako u januaru azil zatražilo 427 osoba, u februaru 594, u martu 710, u aprilu 642, u maju 582, u junu 739, u julu 1021, u avgustu 856, u septembru 628, u oktobru 700 i u novembru 752.

*Tabela 1: Mesta izražavanja namere
za traženje azila u 2018. godini, zaključno sa 30. novembrom.*

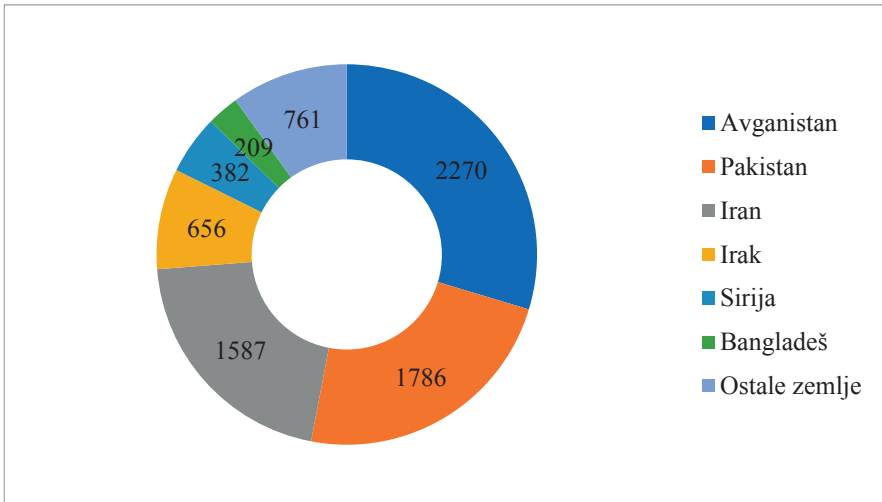
Područne policijske stanice	6,814
Granični prelazi	412
Prihvatno-tranzitni centar u Preševu	70
Aerodrom „Nikola Tesla“	324
Prihvatilište za strance	17
Kancelarija za azil	14

- 1 Svi statistički podaci dobijeni su od Kancelarije UNHCR u Beogradu kojoj Ministarstvo unutrašnjih poslova dostavlja zvanične izveštaje o radu i statističke podatke. Podaci se odnose na period od 1. januara do 30. novembra 2018. godine. Kancelarija za azil ne objavljuje podatke niti izveštaje o radu na Internet stranici Ministarstva unutrašnjih poslova.
- 2 Do početka primene ZAPZ, 3. juna 2018. godine nadležni organ je, u skladu sa ZA, evidentirao strance koji žele da traže azil u Republici Srbiji i izdavao im potvrdu o izraženoj nameri da se traži azil, a nakon početka primene ZAPZ ova lica se evidentiraju i registruju, nakon čega im se izdaje potvrda o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil u Republici Srbiji.



Grafikon 1: Broj izraženih namera da se traži azil i da se podnese zahtev za azil od uspostavljanja nacionalnog sistema azila 2008. zaključno sa 30. novembrom 2018. godine.

Najveći broj stranaca koji su u toku 2018. godine izrazili nameru da traže azil, odnosno da podnesu zahtev za azil u Republici Srbiji bio je iz Avganistana, i to 2.270, zatim iz Pakistana 1.786, Irana 1.587, Iraka 656 i Sirije 382. Pored toga, zemlje porekla ovih lica su Bangladeš (209), Indija (183), Libija (144), Palestina (86), Somaliya (70), Alžir (41), Tunis (29), Maroko (25), Gana, Šri Lanka i Turska (po 18), Liban (13), Nepal (12), Eritreja (11), Rusija (10), Kamerun i Nigerija (po 9), Jemen (7), Gvineja (5), DR Kongo i Mali (po 4), Albanija, Bugarska, Egipat, Kina i Kuvajt (po 3) BJR Makedonija, Burundi, Izrael, Kazahstan, Mjanmar, Obala Slonovače i Vijetnam (po 2) i Austrija, BiH, Crna Gora, Gabon, Grčka, Holandija, Hrvatska, Jordan, Katar, Kuba, Liberija, Peru, Rumunija, Sudan, Ukrajina i Zimbabve (po 1).



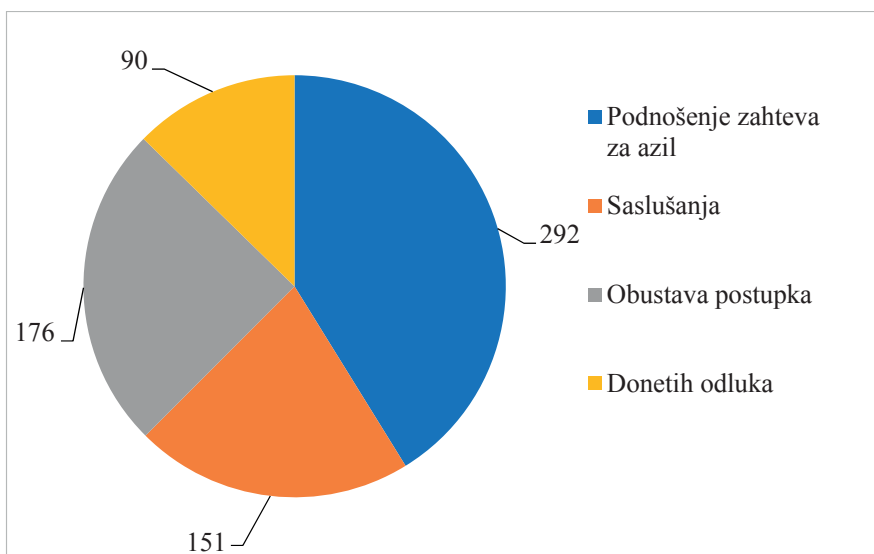
Grafikon 2: Države porekla stranaca koji su izrazili nameru u prvih jedanaest meseci 2018. godine.

2.2. Statistika o službenim radnjama u postupku azila

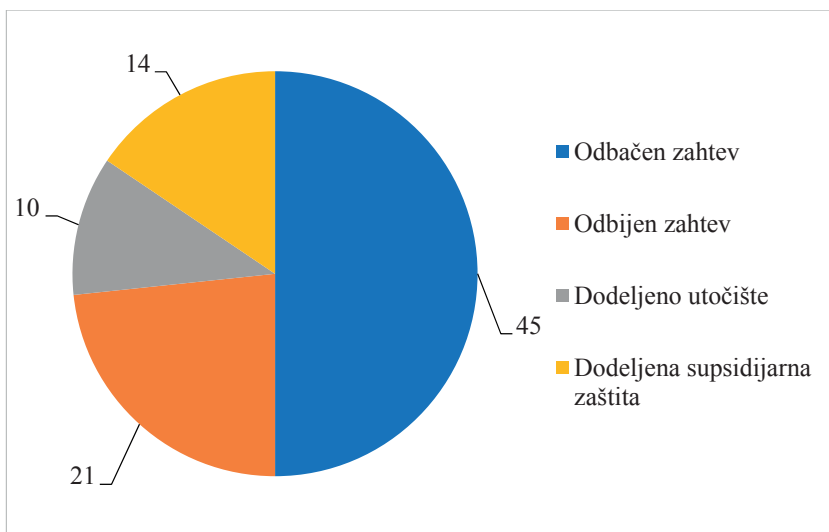
U prvih jedanaest meseci 2018. godine, 292 lica su podnela zahtev za azil, a najviše njih bilo je iz Irana (159), Avganistana (27), Pakistana (25) i Iraka (18). U istom periodu, Kancelarija za azil je 151 lice saslušala u postupku azila. Usvojena su 24 zahteva za azil, dok je 38 zahteva za 45 lica odbačeno, a 20 zahteva za 21 lice je odbijeno. Postupci su obustavljeni u 126 predmeta za 176 osoba, jer su, najčešće, tražioci azila napustili Srbiju ili mesto boravka.

Od 24 usvojena zahteva u 10 slučajeva je doneta odluka kojom se dodeljuje utočište, a u 14 slučajeva odluka kojom se dodeljuje supsidijarna zaštita. Utočišta su dodeljena licima koja su državljani Avganistana (5) i Irana (5). Supsidijarna zaštita dodeljena je državljanima Libije (10), Bangladeša (1), Pakistana (1), Sirije (1) i Somalije (1). Najviše odbačenih zahteva bilo je za državljane Pakistana (14) i Gane (7), a najviše odbijenih za državljane Avganistana (6) i Pakistana (5).

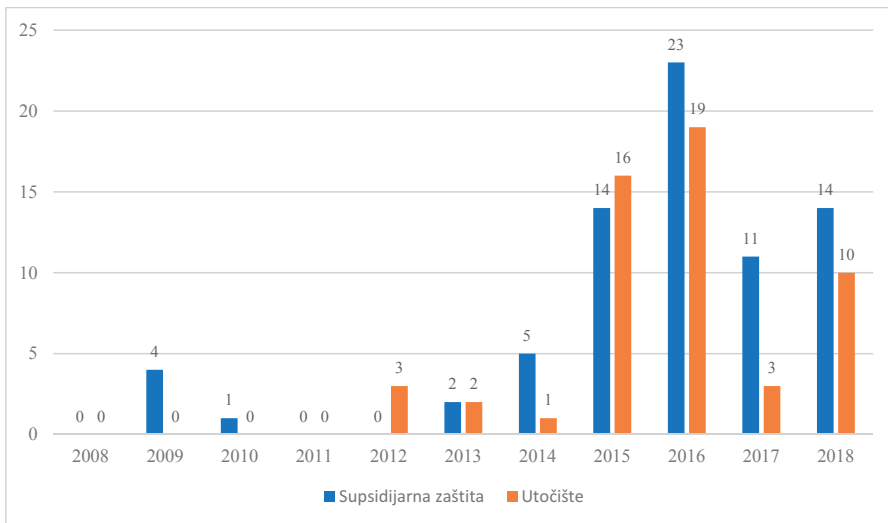
Od 2008. godine, i uspostavljanja nacionalnog sistema azila zaključno sa 30. novembrom 2018. godine Kancelarija za azil je dodelila 54 utočišta i 74 supsidijarnih zaštita.



Grafikon 3: Broj osoba u odnosu na koje su zaključno sa 30. novembrom 2018. godine vršene službene radnje.



Grafikon 4: Odluke donete u toku 2018. zaključno sa 30. novembrom 2018. godine (broj osoba).



Grafikon 5: Broj donetih pozitivnih odluka u postupku azila po godinama.

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

3.1. Opšti osvrt

Kao potpisnica Konvencije o statusu izbeglica³ i drugih međunarodnih konvencija⁴ Republika Srbija je dužna da omogući pristup postupku azila uz puno poštovanje principa *non-refoulement*.⁵ Dozvoljavajući strancu da pristupi teritoriji i postupku azila, nadležni organi Srbije mu omogućavaju da u zakonom utvrđenoj proceduri iznese sve relevantne činjenice o opasnostima kojima bi bio izložen u slučaju da se ponovo nađe u zemlji porekla ili trećoj zemlji kroz koju je prošao na putu do Srbije.

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti (ZAPZ)⁶ predviđa da stranac koji se nalazi na teritoriji Republike Srbije ima pravo da izrazi nameru da podnese zahtev za azil i da podnese zahtev za azil, u skladu sa zakonom.⁷ Nameru stranac može izraziti usmenim ili pismenim putem, pred ovlašćenim policijskim službenikom Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP), prilikom granične kontrole na ulasku u Republiku Srbiju ili na njenoj teritoriji.⁸ Odmah nakon izražavanja namere da podnese zahtev za azil, pred ovlašćenim policijskim službenikom, stranac se registruje i upućuje u centar za azil ili u drugi objekat koji je određen za smeštaj tražilaca, u koji se mora javiti u roku od 72 sata od momenta kada mu je izdata potvrda o registraciji.⁹ Izuzetno, stranac nameru da podnese zahtev za azil može

3 Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. modifikovana Protokolom iz 1967. godine u članu 33 predviđa obavezu država da izbeglicu ne proteruju ili na bilo koji način vraćaju silom na granice teritorije gde bi njegov ili njen život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove ili njene rase, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog mišljenja.

4 Član 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i član 3 Konvencije protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka zabranjuju prinudno udaljenje pojedinca na teritoriju zemlje gde mu pretili mučenje, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje.

5 Princip *non-refoulement* u smislu međunarodnog prava ljudskih prava predstavlja apsolutnu normu međunarodnog običajnog prava i podrazumeva zabranu vraćanja pojedinca na teritoriju zemlje na kojoj mu pretili mučenje, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje.

6 *Sl. glasnik RS*, 24/18.

7 ZAPZ, član 4, st. 1.

8 ZAPZ, član 35, st. 1.

9 ZAPZ, član 35, st. 3.

izraziti i u centru za azil, u drugom objektu određenom za smeštaj tražilaca, kao i prihvatilištu za strance.¹⁰

Ovlašćeni policijski službenik u cilju registracije fotografiše stranca i uzima mu otiske prstiju,¹¹ nakon čega mu izdaje potvrdu o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil.¹² Način i postupak registracije, kao i sadržina potvrde o registraciji, propisani su Pravilnikom o načinu i postupku registracije i izgledu i sadržini potvrde o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil (Pravilnik o registraciji).¹³ Ovaj pravilnik uvodi nekoliko novina u odnosu na raniji Pravilnik 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,¹⁴ kojim su između ostalog bili propisani izgled i sadržina potvrde za lice koje je izrazilo nameru da traži azil.

Izmene koje donosi ovaj pravilnik su uglavnom vezane za činjenicu da je ZAPZ predvideo da radnja evidentiranja namere da se podnese zahtev za azil i radnja registracije stranca sada predstavljaju jednu radnju, a ne dve kao što je ranije bio slučaj. U skladu sa tim, novi pravilnik predviđa da se strancu koji želi da podnese zahtev za azil, nakon što izrazi nameru i nakon što se registruje izdaje potvrda o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil (potvrda o registraciji). Do stupanja na snagu novog pravilnika nakon izražavanja namere da traži azil strancu se izdavala potvrda o izraženoj nameri da se traži azil, dok je registracija ovih lica predstavljala posebnu radnju koja se obavljala neposredno pre podnošenja zahteva za azil.¹⁵

Pravilnikom se detaljnije razrađuje odredba ZAPZ kojom je propisano da, izuzetno stranac nameru da podnese zahtev za azil može izraziti i u centru za azil, u drugom objektu određenom za smeštaj tražilaca, kao i prihvatilištu za strance. Naime, predviđeno je da se stranac koji izrazi nameru da podnese zahtev za azil u centru za azil ili u drugom objektu određenom za smeštaj tražilaca azila ili u prihvatilištu za strance, registruje u centru za azil od strane službenika Kancelarije za azil, a u skladu sa postupkom registracije koji je predviđen ovim pravilnikom. Međutim, ukoliko u centru za azil ili drugom objektu određenom za smeštaj tražilaca azila ili u prihvatilištu za strance nije moguće izvršiti registraciju, stranac se upućuje u nadležnu područnu policijsku upravu radi registracije. Stranac koji izrazi nameru da podnese zahtev za azil na graničnom prelazu,

10 ZAPZ, član 35, st. 2.

11 ZAPZ, član 35, st. 5.

12 ZAPZ, član 35, st. 11.

13 *Sl. glasnik RS*, 42/18.

14 *Sl. glasnik RS*, 53/08.

15 Vidi *Pravo na azil 2017*, str. 41. Dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2018/04/Pravo-na-azil-u-Republici-Srbiji-2017.pdf>.

registruje se u prostorijama stanice granične policije od strane ovlašćenog policijskog službenika te stanice granične policije, u skladu sa postupkom registracije koji je predviđen pravilnikom.¹⁶ Zakon dakle daje mogućnost da se namera izrazi u nekom od navedenih objekata, međutim samo evidentiranje te namere i registracija stranca vrše se ili u centru za azil od strane službenika Kancelarije za azil ili od strane policijskih službenika nadležne policijske uprave. Statistički podaci MUP-a pokazuju da u prvih 11 meseci 2018. godine nije bilo stranaca koji su u centrima za azil i drugim objektima određenim za smeštaj tražilaca azila izrazili nameru da podnesu zahtev za azil.¹⁷

Pravilnikom je propisano i da se potvrda o registraciji izdaje u dva primerka, od kojih se jedan uručuje strancu, a drugi ostaje u arhivi organizacione jedinice MUP-a u kojoj radi lice koje je izdalo potvrdu.¹⁸ Prema ranije važećem pravilniku, potvrda o izraženoj nameri da se traži azil se izdavala u još jednom primerku koji se dostavljao Kancelariji za azil. Obrazac potvrde o registraciji izdaje se strancu koji je izrazio nameru da traži azil na srpskom jeziku i ispisana je ćiriličnim pismom. Imajući u vidu da najveći broj ovih stranaca ne razume srpski jezik i ne služi se ćiriličnim pismom, kao i da je retko kada prisutan prevodilac prilikom izdavanja potvrde, treba razmotriti mogućnost da se potvrde izdaju i na engleskom i drugim jezicima, kako bi se izbegle eventualne nedoumice u razumevanju prava naznačenih u potvrdi.

U dopisu dostavljenom Beogradskom centru za ljudska prava, MUP je naveo da prilikom izdavanja potvrde o registraciji i upućivanja lica u neki od centara za azil ili tranzitno prihvatnih centara, policijski službenici, u skladu sa članom 56 ZAPZ, obaveštavaju lica koja izraze nameru da podnesu zahtev za azil o njihovom pravu da podnesu zahtev za azil, kao i ostalim pravima i obavezama. U istom dopisu je navedeno da je u toku izrada brošure o pravima i obavezama tražilaca azila koja će biti distribuirana svim organizacionim jedinicama MUP-a u kojima se izdaju potvrde o registraciji, kao i objektima za smeštaj tražilaca azila i migranata.¹⁹ Prema tome, ukoliko još uvek nisu distribuirane pomenute brošure prevedene na jezike koje tražioci azila razumeju, ostaje nejasno na koji način se stranac obaveštava o pravima i obavezama kada se uzme u obzir jezička barijera koja postoji između stranaca i policijskih službenika i činjenica da je prevodilac u ovim slučajevima retko prisutan.

U prvih 11 meseci 2018. godine nameru da traži azil u Republici Srbiji izrazilo je 7.651 lice, što predstavlja značajno povećanje u odnosu na prvih 11 mese-

16 Pravilnik o registraciji, član 3.

17 Detaljnije vidi u odeljku: Statistike.

18 Pravilnik o registraciji, član 8.

19 Dopis Ministarstva unutrašnjih poslova, Direkcije policije, Uprave granične policije, 03/8/4, broj: 26-1991/18 od 6. decembra 2018. godine.

ci prošle godine kada je izdato ukupno 5.702 potvrda o izraženoj nameri. Najveći broj potvrda izdat je državljanima Avganistana (2.270), Pakistana (1.786) i Irana (1.587). Stranci su najčešće izražavali nameru da podnesu zahtev za azil u policijskim stanicama, u kojima je u navedenom periodu izdato 6.814 potvrda ili 89% od svih izdatih potvrda u navedenom periodu.

Odluka Vlade Republike Srbije o ukidanju viza za državljane Islamske Republike Iran²⁰ i Republike Indije,²¹ koja je stupila na snagu 2. septembra 2017. godine, znatno je uticala na porast broja lica koja su zatražila azil u Republici Srbiji, a koja su poreklom iz tih država. Tako je, na primer, od septembra 2017. godine do kraja oktobra 2018. godine, državljanima Irana izdato ukupno 1.891 potvrda o izraženoj nameri da se traži azil i potvrda o registraciji. Međutim, 25. oktobra 2018. godine na snagu je stupila Odluka Vlade o ukidanju bezviznog režima sa Islamskom Republikom Iran,²² jer je, prema tvrdnji ministra unutrašnjih poslova, jedan broj građana te države zloupotrebio ukidanje viza.²³ U periodu pred ponovno uvođenje viza mesečno je registrovano u proseku 150-200 državljana Irana, u poređenju sa 5-30 koliko ih je mesečno izražavalo namere da traže azil pre septembra 2017.

Od ključnog je značaja navesti da broj od 7.651 izdatih potvrda ne oslikava realan broj osoba koje zaista žele da pokrenu postupak za dobijanje azila u Republici Srbiji. Zahtev za azil su od početka 2018. godine do kraja novembra 2018. podnela samo 292 lica, među kojima ima i onih kojima je potvrda izdata u toku prethodnih godina.²⁴ Na osnovu tog podatka, može se pretpostaviti da je Republika Srbija i dalje tranzitna država za mnoge koji formalno izraze nameru da podnesu zahtev za azil. Potvrda o registraciji se u ne tako malom broju slučajeva koristi u svrhu privremenog regulisanja pravnog statusa tih osoba, kao i za potrebe njihovog smeštaja. Drugim rečima, nameru da podnesu zahtev za azil izražavaju i oni stranci koji ne žele da traže azil u Republici Srbiji, već na taj način legalizuju svoj boravak do odlaska u neku drugu državu. To u praksi dovodi do prekomernog opterećenja sistema azila i nemogućnosti nadležnih organa da se bez odlaganja bave slučajevima tražilaca azila koji Republiku Srbiju vide kao ze-

20 Odluka o ukidanju viza za ulazak u Republiku Srbiju za državljane Islamske Republike Iran, *Sl. glasnik RS*, 79/17.

21 Odluka o ukidanju viza za ulazak u Republiku Srbiju za državljane Indije, *Sl. glasnik RS*, 79/17.

22 Odluka o prestanku važenja Odluke o ukidanju viza za ulazak u Republiku Srbiju za državljane IR Iran, *Sl. glasnik RS*, 75/18.

23 „Srbija ukinula bezvizni režim sa Iranom”, *NI Info*, 10. oktobar 2018. godine. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a426860/Vesti/Srbija-ukinula-bezvizni-rezim-sa-Iranom.html>.

24 Tako je, na primer, klijent Beogradskog centra za ljudska prava, koji je izrazio nameru 2015. godine, podneo zahtev za azil tek u julu 2018. godine.

mlju u kojoj žele da dobiju azil i da se tu nastane i integrišu. Prema tome, u cilju poboljšanja kvaliteta postupka azila u Republici Srbiji neophodno je prepoznati koji strani državljani zaista žele da tu ostanu i podnesu zahtev za azil. S druge strane, stranim državljanima koji Srbiju ne vide kao zemlju utočišta svakako je potrebno pružiti pomoć iz humanitarnih razloga, ali ne nužno uključivati ih u postupak azila. Time bi kapaciteti nadležnih državnih organa i pojedinih nevladinih organizacija koje pružaju pomoć tražiocima azila bili usmereni na tačno određenu kategoriju lica koja se nalaze u potrebi za međunarodnom zaštitom i žele da podnesu zahtev za azil.

Može se pretpostaviti da je iz tog razloga, Zakon o strancima²⁵ koji je počeo da se primenjuje 3. oktobra 2018. godine u prelaznim i završnim odredbama predvideo mogućnost donošenja uredbe o tolerisanom prisustvu stranih državljana na teritorije Republike Srbije.²⁶ Naime, Zakon predviđa da će Vlada, na predlog ministra unutrašnjih poslova, u slučaju utvrđivanja posebnih okolnosti koje se odnose na nezakonito prisustvo većeg broja stranih državljana na teritoriji Republike Srbije, a koje nije moguće vratiti u zemlju porekla zbog primene principa zabrane vraćanja ili koji ne mogu da napuste Republiku Srbiju zbog okolnosti koje ne zavise od njih, doneti uredbu kojom se uređuje njihovo tolerisano prisustvo na teritoriji Republike Srbije sa ograničenim rokom primene. Međutim, problem sa navedenom zakonskom odredbom ogleda se u tome što su sa jedne strane Vladi ostavljena široka diskreciona ovlašćenja za donošenje ove uredbe, dok sa druge strane ostaje nejasno šta se pod tolerisanim prisustvom podrazumeva, s obzirom da ovaj pojam nigde nije objašnjen.

Važne novine koji donosi ZAPZ odnose se na uvođenje rokova za pokretanje postupka azila, kao i mogućnosti pismenog podnošenja zahteva za azil od strane stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev. Postupak azila se pokreće podnošenjem zahteva za azil ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil, na propisanom obrascu, u roku od 15 dana od dana registracije.²⁷ Ukoliko ovlašćeni službenik Kancelarije za azil ne omogući tražiocu da podnese zahtev za azil u navedenom roku od 15 dana, tražilac azila može to da učini popunjavanjem obrasca zahteva za azil u dodatnom roku od osam dana, nakon što istekne rok od 15 dana.²⁸ Međutim, da bi stranac ispoštovao svoju obavezu i popunio obrazac u dodatnom roku od osam dana, u slučajevima kada mu se ne omogući podnošenje zahteva u roku od 15 dana, neophodno je da mu bude obezbeđen obrazac zahteva za azil na jeziku koji razume.

25 *Sl. glasnik RS*, 24/18.

26 Zakon o strancima, član 124, st. 2.

27 ZAPZ, član 36, st. 1.

28 ZAPZ, član 36, st. 2.

Kancelarija za azil je uz pomoć UNHCR-a prevela obrasce zahteva za azil na osam jezika (arapski, farsi, urdu, paštu, francuski, španski, ruski i engleski) i oni su distribuirani Komesarijatu za izbeglice i migracije koji ih je dalje prosledio centrima za azil i tranzitno-prihvatnim centrima.²⁹ Međutim, ovi zahtevi su distribuirani po centrima za azil i objektima namenjenim za smeštaj tražilaca azila tek sredinom novembra 2018. godine.³⁰ S obzirom da prevedeni obrasci zahteva za azil nisu bili dostupni u prvih 5 meseci od početka primene ZAPZ može se zaključiti da su u tom periodu stranci samostalno mogli da popune obrazac zahteva za azil i dostave ga Kancelariji za azil u propisanom roku, isključivo uz pomoć pravnog zastupnika koji je istovremeno obezbeđivao i prevodioca.

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

Najveći broj potvrda o izraženoj nameri da se traži azil i potvrda o registraciji izdat je u policijskim stanicama koje se nalaze u sastavu područnih policijskih uprava, ukupno 6.814. Do kraja novembra 2018. godine, ukupno 412 stranaca je u graničnom pojasu Republike Srbije izrazilo nameru da podnese zahtev za azil. Beogradski centar za ljudska prava nije zabeležio veće nepravilnosti u radu službenika policijskih uprava i regionalnih centara granične policije.

3.3. Pristup postupku azila na aerodromu „Nikola Tesla“

Od 1. januara do 30. novembra 2018 godine, stanica granične policije (SGP) Beograd izdala je ukupno 324 potvrda o izraženoj nameri da se traži azil i potvrda o registraciji,³¹ što predstavlja značajan porast u odnosu na 2017. godinu kada su izdate samo 84 potvrde. Na ovo povećanje je u najvećoj meri uticala već pomenuta vizna liberalizacija za državljane Irana i Indije, koji su u Republiku Srbiju dolazili avionskim letovima. Stranci su, u najvećem broju slučajeva, nameru da traže azil izražavali tek nakon što im je odbijen ulazak u Republiku Srbiju. Imajući to u vidu, upitno je da li se zaista radi o osobama koje žele da podnesu

29 Dopis Ministarstva unutrašnjih poslova, Direkcije policije, Uprave granične policije, 03/8/4, broj: 26-1991/18 od 6. decembra 2018. godine.

30 Navedena informacija dobijena je od predstavnika Komesarijata za izbeglice i migracije prilikom terenskih poseta centrima za azil u Krnjači i Bogovadi i prihvatno-tranzitnom centru u Pirotu u periodu od 12. do 16. novembra 2018.

31 Od ovog broja, 64 potvrde izdate su nakon što su pravnici Beogradskog centra za ljudska prava, lično ili telefonskim putem, intervenisali kod službenika SGP na aerodromu „Nikola Tesla“.

zahtev za azil u Srbiji ili koje su zatražile međunarodnu zaštitu samo kako bi izbegle vraćanje u zemlju porekla ili zemlju tranzita. Međutim, bez obzira na to u kom trenutku je osoba zatražila međunarodnu zaštitu, obaveza Republike Srbije je da temeljno i u svakom pojedinačnom slučaju ispita postojanje rizika od progona,³² kao i postupanja suprotnom zabrani zlostavljanja³³ pre prinudnog udaljenja stranca. Drugim rečima, kada stranac izrazi nameru, policijski službenik mora da evidentira nameru i da mu izda potvrdu o registraciji, čak i kada postoji sumnja da je reč o zloupotrebi prava na azil. Osnovanost zahteva za azil mogu ispitivati samo organi koji su za to nadležni u skladu sa ZAPZ.³⁴ Pored toga, ukoliko postoji sumnja o potencijalnoj zloupotrebi prava na azil, Kancelarija za azil može doneti odluku o ograničenju kretanja stranca i odrediti mu boravak u Prihvatilištu za strance u Padinskoj Skeli.³⁵

ZAPZ uvodi mogućnost da se celokupan postupak azila sprovede na graničnom prelazu ili u tranzitnom prostoru vazdušnih luka i luka unutrašnjih voda, uz poštovanje osnovnih načela propisanih ovim zakonom.³⁶ Zakon dozvoljava sprovođenje postupka azila na gore pomenutim mestima samo ako se tražiocu obezbedi adekvatan smeštaj i ishrana, ako se zahtev za azil, odnosno naknadni zahtev za azil, može odbiti kao neosnovan, jer tražilac ne ispunjava uslove za dodelu utočišta ni supsidijarne zaštite, a postoje okolnosti koje su potrebne da bi se odluka donela u ubrzanom postupku, kao i ako se zahtev za azil, odnosno naknadni zahtev za azil može odbaciti bez ispitivanja njegove osnovanosti, u skladu sa članom 42 ZAPZ.³⁷ Kancelarija za azil je dužna da donese odluku po zahtevu za azil u roku od 28 dana od dana podnošenja zahteva, a ako u tom roku ne donese odluku dužna je da omogući tražiocu azila da pristupi teritoriji Srbije radi sprovođenja postupka po podnetom zahtevu za azil. Ovako predviđen rok u skladu je sa Direktivom 2013/32/EU.

32 U smislu člana 1 Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. i Protokola iz 1967. koji predviđa progon po osnovu rase, veroispovesti, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj grupi.

33 U smislu člana 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 3 Konvencije protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka koji zabranjuju prinudno udaljenje pojedinca na teritoriju zemlje gde mu preči mučenje, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje.

34 ZAPZ, članovi 20-22.

35 ZAPZ, članovi 77-78.

36 ZAPZ, član 41.

37 Članom 42 ZAPZ propisano je da će se odluka kojom se odbacuje zahtev za azil bez ispitivanja osnovanosti istog, doneti ako je moguće primeniti koncept prve države azila u skladu sa članom 43 ZAPZ, odnosno ako je moguće primeniti koncept sigurne treće države u skladu sa članom 45 ZAPZ.

ZAPZ propisuje kraći rok za podnošenje žalbe Komisiji za azil protiv prvostepene odluke i on iznosi pet dana od dana uručjenja odluke. Takođe, propisano je da se postupak azila po zahtevu maloletnog lica odnosno deteta bez pratnje ne može voditi na granici ili u tranzitnom prostoru. Efikasan pristup graničnim prelazima, odnosno tranzitnom prostoru vazdušne luke i luke unutrašnjih voda, u skladu sa propisima kojima je uređena zaštita državne granice obezbeđen je predstavnicima udruženja koja se bave pružanjem pravne pomoći tražiocima i licima kojima je odobreno pravo na azil. Punomoćniku ili predstavniku udruženja koje se bavi pružanjem pravne pomoći tražiocima azila i licima kojima je odobreno pravo na azil, može se privremeno ograničiti pristup tražiocu kada je to neophodno radi zaštite nacionalne bezbednosti ili javnog poretka Republike Srbije. Ovo ograničenje pristupa se ne odnosi na predstavnike UNHCR-a.³⁸

Međutim, zakonodavac kao da gubi iz vida da su tražioci azila koji se tokom postupka azila nalaze u graničnom prostoru posebno izloženi riziku od *refoulement*-a upravo zbog toga što se nalaze na mestu sa koga vrlo lako mogu biti vraćeni u državu iz koje su došli u Srbiju, a nakon toga i u državu porekla. Zbog toga zakon ovim licima neopravdano uskraćuje pravo na informisanje i pravnu pomoć, ograničavanjem pristupa punomoćniku i predstavnicima udruženja koja se bave pružanjem pravne pomoći. Ova lica su tako stavljena u nepovoljniji položaj od onog u kojem se nalaze stranci u potrebi za međunarodnom zaštitom koja se nalaze na teritoriji Republike Srbije.

Iako je ZAPZ počeo da se primenjuje 3. juna 2018. godine, na aerodromu još uvek nije obezbeđen adekvatan smeštaj neophodan za primenu gore pomenutog člana 41 ZAPZ. Iz tog razloga, Beogradski centar za ljudska prava ukazivao je tokom 2018. godine na potrebu da aerodrom „Nikola Tesla“ i Kancelarija za azil unaprede svoje kapacitete kako bi se stvorili uslovi za sprovođenje celokupnog postupka azila u tranzitnom prostoru beogradske vazdušne luke.³⁹

Od aprila 2018. godine, pravnicima Beogradskog centra za ljudska prava omogućeno je da neposredno pravno savetuju potencijalne tražioce azila koji se nalaze na aerodromu „Nikola Tesla“, a na osnovu privremenih dozvola koje izdaje MUP. Pored toga, Beogradski centar za ljudska prava pružao je besplatnu pravnu pomoć i telefonskim putem licima koja su na aerodromu „Nikola Tesla“ izrazila nameru da podnesu zahtev za azil. Sva lica koja su se u toku 2018. godine obratila Beogradskom centru za ljudska prava sa aerodroma „Nikola Tesla“ bila su smeštena u posebnu prostoriju za zadržavanje koja se nalazi u okviru aerodroma. Neka lica su bila zadržana i po više dana.

38 *Pravo na azil za period januar - mart 2018*, str. 26. Dostupno na: http://azil.rs/azil_novi/wp-content/uploads/2018/05/Periodicni-izvestaj-januar-mart-2018.pdf.

39 *Pravo na azil za period jul - septembar 2018*, str. 13. Dostupno na: http://azil.rs/azil_novi/wp-content/uploads/2018/11/periodicni-izvestaj-jul-septembar-2018.pdf.

Nacionalni preventivni mehanizam (NPM) konstatovao je da navedena prostorija nije adaptirana u skladu sa ranije upućenim preporukama, kao i da ne ispunjava važeće standarde u potpunosti.⁴⁰ Prema podacima do kojih je prilikom posete SGP Beograd došao NPM, od početka 2018. godine do 18. oktobra 2018. godine, ulazak u Republiku Srbiju na aerodromu „Nikola Tesla“ odbijen je u odnosu na 1.679 stranaca. Ovaj broj obuhvata i 165 stranaca kojima je ulazak odbijen od kada je 3. oktobra 2018. godine počela primena novog Zakona o strancima.⁴¹ Beogradski centar za ljudska prava do dana zaključenja ovog izveštaja nije uspeo da dođe do podatka čiji su državljani stranci kojima je odbijen ulazak u Republiku Srbiju, odnosno koliko među njima ima onih za koje se može *prima facie* pretpostaviti da su u potrebi za međunarodnom zaštitom.

3.4. Pristup postupku azila u Prihvatalištu za strance

Zakon o strancima definiše Prihvatalište za strance kao objekat za smeštaj stranaca kojima nije dozvoljen ulazak u zemlju ili za koje je doneto rešenje o proterivanju, udaljenju iz zemlje ili o vraćanju, ali ih nije moguće odmah udaljiti i kojima je, u skladu sa zakonom, određen boravak pod pojačanim policijskim nadzorom.⁴² ZAPZ kao jednu od mera ograničenja kretanja tražilaca azila, predviđa boravak tražioca azila u Prihvatalištu za strance po rešenju Kancelarije za azil.⁴³ Kancelarija za azil je u toku 2018. godine donela samo dva rešenja o ograničenju slobode kretanja i smeštaju u prihvatilište za strance i to u odnosu na dva državljanina Irana. Iako se ova mera nije primenjivala često, važno je ukazati na problematičnost ovakvog zakonskog rešenja.

Naime, ova mera može trajati najduže tri meseca i može se produžiti za dodatna tri meseca. Protiv odluke o ograničenju kretanja može se podneti žalba nadležnom višem sudu u roku od osam dana od dana uručenja odluke, s tim da žalba ne odlaže izvršenje rešenja. Određivanje boravka u Prihvatalištu za strance može se smatrati lišenjem slobode, imajući u vidu stepen ograničenja prava tražilaca azila koji su tamo smešteni (nemogućnost samovoljnog napuštanja spavaonice ili malog kruga, ograničen kontakt sa spoljnim svetom, višemesečno trajanje mere itd.).⁴⁴ Zbog toga bi postupak određivanja ove mere morao da

40 *Ibid.*

41 Izveštaj o poseti Stanici granične policije Beograd na aerodromu „Nikola Tesla“, NPM – Zaštitnik građana RS, 281-83/18, 25. oktobar 2018. godine. str. 4, Izveštaj je dostupan na: <https://npm.rs/attachments/article/796/Izvestaj%20Aerodrom.pdf>.

42 Zakon o strancima, član 3, st. 1, tač. 28.

43 ZAPZ, član 78.

44 Prema stanovištu Evropskog suda za ljudska prava, u slučajevima kada nije jasno da li je neko lice lišeno slobode na način koji aktivira zaštitu iz člana 5 Evropske konvencije za

bude u skladu sa odredbama Ustava Republike Srbije⁴⁵ i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koje se odnose na pravo na slobodu i bezbednost.

Navedene odredbe ZAPZ ne zadovoljavaju ustavna i međunarodna jemstva prava na slobodu i bezbednost, budući da njima nije predviđena obavezna i neodložna sudska kontrola odluke upravnog organa (MUP) o lišenju slobode tražioca azila. Predviđena fakultativna kontrola odluke upravnog organa o lišenju slobode tražioca azila po njegovoj žalbi (koja se može podneti u roku od osam dana od dana uručenja odluke i za čije rešavanje nije propisan poseban rok) nije zadovoljavajuća. Navedene odredbe su manjkave iz još najmanje dva razloga. Prvo, njima nije propisan rok u kome su policijski službenici obavezni da licu kome je određena mera boravka u Prihvatištu za strance uruče odluku o njenom određivanju, na jeziku koji ovo lice razume. I drugo, ovim odredbama nije predviđena obaveza donosioca odluke o određivanju boravka u Prihvatištu za strance da tu odluku periodično preispituje, donoseći odluku o njenom produženju ili ukidanju koja bi se dostavljala licu u pitanju, čime su tražioci azila neopravdano stavljeni u nepovoljniji položaj od lica kojima je određen pritvor u predistražnom, odnosno krivičnom postupku.

U 2018. godini, smeštajni kapaciteti Prihvatišta za strance bili su smanjeni zbog renoviranja i proširenja objekta. Prema podacima do kojih je Beogradski centar za ljudska prava došao u oktobru 2018. godine⁴⁶ Prihvatište za strance je raspolagalo sa 14 mesta. Rad Prihvatišta tokom 2018. godine predstavlja primer dobre prakse kada je reč o pristupu postupku azila. Kao što je već pomenuto, ZAPZ predviđa da stranac može izraziti nameru da podnese zahtev za azil i u ovom objektu.⁴⁷ Od 1. januara do 30. novembra 2018. godine 17 stranaca je izrazilo nameru da traži azil u Prihvatištu za strance. Pravnici Beogradskog centra imali su nesmetan pristup svim osobama koje su, najčešće telefonskim putem, zatražile besplatnu pravnu pomoć.

zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ili je njegova sloboda kretanja samo podvrgnuta ograničenjima, lišenje slobode se ne određuje pozivanjem na klasifikaciju u domaćem pravu, već se uzimaju u obzir stvarna ograničenja nametnuta licu o kome je reč. Prema tome, i lica koja su smeštena u objektu kategorisanom kao centar za prihvatanje, zadržavanje ili smeštaj mogu biti lica koja su u stvari lišena slobode ako to proizlazi iz (dužeg) trajanja ograničenja koja su im nametnuta, načina sprovođenja mere i njenih ukupnih efekata na lice o kome je reč. Videti više u: *Migracije i međunarodno pravo ljudskih prava, Vodič za praktičare* br. 6, dopunjeno izdanje, Međunarodna komisija pravnik, 2014, str. 201 i dalje.

45 Ustav Srbije, *Sl. glasnik RS*, 83/06.

46 Navedena informacija dobijena je od policijskih službenika u Prihvatištu za strance u Padinskoj Skeli 11. oktobra 2018. godine.

47 ZAPZ, član 35, st 2.

3.5. Pristup postupku azila u prekršajnim postupcima

Zabrana kažnjavanja izbeglica zbog nezakonitog ulaska ili boravka u Republici Srbiji je uređena kako međunarodnom regulativom tako i domaćim zakonima. Tako Konvencija o statusu izbeglica u članu 31 proklamuje da *države ugovornice neće primenjivati kaznene sankcije, zbog njihovog bespravnog ulaska ili boravka, na izbeglice koje, dolazeći direktno sa teritorije gde su njihov život ili sloboda bili u opasnosti u smislu predviđenom članom 1, ulaze ili se nalaze na teritoriji bez ovlašćenja, pod rezervom da se odmah prijave vlastima i izlože im razloge priznate kao valjane, svoga bespravnog ulaska ili prisustva*. Dalje, ZAPZ predviđa da *stranac neće biti kažnjen za nezakonit ulazak ili boravak u Republici Srbiji ako bez odlaganja izrazi nameru da podnese zahtev i pruži valjano obrazloženje za svoj nezakonit ulazak ili boravak*.⁴⁸

Sličnu definiciju sadrži i Zakon o azilu (ZA) koji propisuje da *lice koje traži azil neće biti kažnjeno za nezakonit ulazak ili boravak u Republici Srbiji pod uslovom da bez odlaganja podnese zahtev za dobijanje azila i da pruži valjano obrazloženje za svoj nezakonit ulazak ili boravak*.⁴⁹ Uprkos tome, tokom prvih šest meseci 2018. godine, praksa kažnjavanja izbeglica zbog nezakonitog ulaska⁵⁰ ili boravka na teritoriji Republike Srbije⁵¹ je i dalje prisutna. Iako je došlo do pozitivnog pomaka u postupanju prekršajnih sudova, činjenica je da se ova lica i dalje kažnjavaju.

Prema podacima do kojih je došao Beogradski centar za ljudska prava,⁵² a koji se odnose na period od 1. januara do 30. juna 2018. godine, 428 stranaca je kažnjeno zbog nezakonitog prelaska granice, a 630 zbog nezakonitog boravka u Republici Srbiji. Od toga, zaštitna mera udaljenja stranca sa teritorije Republike Srbije je izrečena u 90 slučajeva, s tim što je žalba podneta u samo 3 slučaja. Najviše postupaka vođeno je pred sudovima u Novom Sadu (161), Sremskoj Mitrovici (140) i Loznici (134).⁵³

48 ZAPZ, član 8.

49 *Sl. glasnik RS*, 109/07, član 8.

50 Zakon o zaštiti državne granice, *Sl. glasnik RS*, 97/08 i 20/15 – dr. zakon (koji je važio do aprila 2018), član 65; Zakon o strancima, *Sl. glasnik RS*, 97/08, član 84, st. 1; i Zakon o graničnoj kontroli, *Sl. glasnik RS*, 24/18, član 71 stav 1. Važno je ukazati na to da je početkom aprila 2018. godine stupio na snagu Zakon o graničnoj kontroli koji je zamenio Zakon o zaštiti državne granice.

51 Zakon o strancima, član 85.

52 Svi statistički podaci prikupljeni su putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja koji su poslani prekršajnim sudovima u Srbiji i odnose se na period od 1. januara do 30. juna 2018. godine.

53 U statistiku ne ulaze podaci iz prekršajnih sudova u Kosovskoj Mitrovici i Raškoj, od kojih nismo dobili odgovore na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja.

U prvih šest meseci 2018. godine, na osnovu člana 84, st. 1, tač. 1 Zakona o strancima,⁵⁴ kažnjen je 81 stranac, a na osnovu člana 65, st. 1 Zakona o zaštiti državne granice, odnosno člana 71, st. 1 Zakona o graničnoj kontroli⁵⁵ - 347 stranaca. Najveći broj prekršajno kažnjenih stranaca poreklom je iz Avganistana (85), Irana (74), Pakistana (66), Sirije (21) i Libije (20), dok su ostali državljani Iraka (12), Turske (9), Kine (6), Maroka (5), Indije (5), Tunisa (4), Bangladeša (3), Rusije (2), Libana (2), Palestine (1), Gane (1) i ostalih država (112).

Zbog nezakonitog boravka u Republici Srbiji na osnovu člana 85, st. 1, tač. 3 Zakona o stancima,⁵⁶ tokom prvih šest meseci 2018. godine kažnjeno je 630 stranaca. Najveći broj ovih lica su državljani Pakistana (87), Irana (35), Avganistana (25) i Iraka (15), dok su ostala kažnjena lica državljani Rusije (10), Indije (8), Kine (7), Sirije (6), Tunisa (5), Turske (5), Libije (5), Ukrajine (3), Kameruna (2), Bangladeša (2), Maroka (1), Nigerije (1), Jamajke (1), Izraela (1), Malija (1) i ostalih država (410).

Iz odgovora na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja ne može se utvrditi da li je u svakom od navedenih postupaka angažovan prevodilac za jezike koji okrivljeni stranci razumeju. Međutim, ono što se nesumnjivo može zaključiti iz dostavljenih odgovora jeste da je prevodilac okrivljenima obezbeđen u najmanje 307 slučajeva i to na engleski, arapski, farsi, turski, ruski, kineski, albanski, francuski, mađarski, češki, rumunski i nemački jezik. Od 1.058 stranaca koji su kažnjeni za navedene prekršaje, samo 2 osobe u Jagodini su zatražile azil u Republici Srbiji, što ukazuje na nedovoljnu informisanost o pravima i postupku azila u Republici Srbiji.

3.6. Pristup postupku azila u postupku ekstradicije

U slučajevima kada ne postoji potvrđeni međunarodni ugovor ili kada određena pitanja njime nisu uređena postupak pružanja međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima, regulisan je Zakonom o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima (ZMPPKS).⁵⁷ Međunarodna pravna pomoć, u smislu ovog

54 „Novčanom kaznom u iznosu od 10.000 do 50.000 dinara kazniće se za prekršaj stranac koji nezakonito uđe u Republiku Srbiju.“

55 „Novčanom kaznom u iznosu od 10.000 do 100.000 dinara ili kaznom zatvora do 30 dana kazniće se za prekršaj fizičko lice ako: pređe ili pokuša da pređe državnu granicu izvan određenog graničnog prelaza, izvan radnog vremena na graničnom prelazu ili suprotno nameni graničnog prelaza, ili ako pređe ili pokuša da pređe državnu granicu na graničnom prelazu bez važeće putne ili druge isprave propisane za prelazak državne granice.“

56 „Novčanom kaznom u iznosu od 6.000 do 30.000 dinara kazniće se za prekršaj stranac koji nezakonito boravi u Republici Srbiji.“

57 *Sl. glasnik RS*, 20/09.

zakona, obuhvata: izručenje okrivljenog ili osuđenog, preuzimanje i ustupanje krivičnog gonjenja, izvršenje krivične presude, kao i ostale oblike međunarodne pravne pomoći. Tražilac azila, protiv koga se paralelno sa postupkom azila vodi i postupak za njegovo izručenje, ne može biti izručen državi molilji pre nego što postupak po njegovom zahtevu za azil bude pravnosnažno okončan, odnosno pre nego što nadležni organi u postupku azila utvrde da li stranac zaslužuje međunarodnu zaštitu. Iako, Zakonik o krivičnom postupku⁵⁸ i ZMPPKS ne sadrže ovakvu odredbu, obaveze organa odlučivanja, ali i organa izvršavanja odluke donete u ovom postupku, proizlaze iz odredaba Ustava koje se neposredno primenjuju, ali i međunarodnih ugovora koje je naša država ratifikovala.

Naime, Konvencije protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka koju je naša država ratifikovala u članu 3 zabranjuje prinudno udaljenje bilo koje osobe u zemlju gde joj pretili rizik od mučenja, dok članovi 7 i 10 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i član 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda sadrže jednaku zabranu. Pored navedenih odredbi od značaja je i član 33 Konvencije o statusu izbeglica, koji proklamuje zabranu proterivanja i vraćanja lica na teritoriju na kojoj postoji rizik da će biti podvrgnuto mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju (*non-refoulement*).⁵⁹ Pored toga, ZAPZ sada eksplicitno propisuje suspenzivno dejstvo tužbe Upravnom sudu protiv odluka Komisije za azil, pa ostaje da se vidi da li će ova odredba sprečiti nadležne organe da u budućnosti izručuju tražioce azila organima drugih država i pre pravnosnažnog okončanja postupka azila, čemu smo svedočili prethodnih godina.

Tokom 2018. godine, pravnici Beogradskog centra za ljudska prava u postupku azila u Republici Srbiji zastupali su jednu osobu protiv koje je istovremeno vođen i postupak ekstradicije. Celokupan prvostepeni postupak azila sproveden je dok se tražilac azila nalazio u ekstradicionom pritvoru koji je bio određen od početka postupka za izručenje. Nadležni sud odbio je zahtev za izručenje državi molilji, nakon čega je ukinuta mera pritvora. S druge strane, u vreme pisanja ovog izveštaja, još uvek nije bila doneta pravnosnažna odluka u postupku azila. Naime, nakon što je Kancelarija za azil odbila zahtev za azil tražioca,⁶⁰ a Komisija za azil potvrdila prvostepenu odluku,⁶¹ podneta je tužba Upravnom sudu. Upravni sud je tužbu usvojio i poništio rešenje Komisije za azil i predmet vratio na ponovno odlučivanje.⁶²

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

59 Vidi više *Pravo na azil 2017*, str. 33.

60 Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1598/17 od 24. maja 2018. godine.

61 Rešenje Komisije za azil br. Až-27-1/18 od 3. jula 2018. godine.

62 Presuda Upravnog suda br. U.15143/18 od 19. oktobra 2018. godine.

Važno je istaći da se ovaj slučaj razlikuje u odnosu na druge slučajeve u kojima je Beogradski centar za ljudska prava zastupao tražioce azila protiv kojih je istovremeno, pred nadležnim sudovima Republike Srbije, vođen i postupak za izručenje državi molilji. Naime, u ovom postupku azila, prvostepeni organ prvi put je odbio zahtev, odnosno ušao u meritum i zaključio da tražiocu ne pretila opasnost od progona u njegovoj državi porekla. Ipak, imajući u vidu da je doneta pravnosnažna sudska odluka kojom je odbijen zahtev za izručenje, klijent Beogradskog centra za ljudska prava nalazi se u povoljnijem položaju u odnosu na pojedine tražioce azila lica protiv kojih je, prethodnih godina, istovremeno vođen i krivični postupak za izručenje. Podsećanja radi, pravnici Beogradskog centra za ljudska prava učestovali su u svojstvu punomoćnika u druga dva predmeta u kojima su zahtevi tražilaca azila nepravnosnažno odbačeni zbog primena koncepta sigurne treće države. Nakon toga, tražioci azila vraćeni su, ne u one države koje su prema stavu upravnih organa bile nadležne da ispituju njihove zahteve za azil, već u države porekla. Dakle, ova lica izručena su državama koje su zahtevale njihovo izručenje, a da pri tom organi Republike Srbije nisu ispitali da li postoji rizik od vraćanja tražilaca azila u njihove države porekla, iako su imali tu obavezu u skladu s odredbama potvrđenih međunarodnih ugovora.⁶³

63 Vidi više u *Pravo na azil 2017*, str. 33.

4. POSTUPAK AZILA

4.1. Prvostepeni postupak

Postupak azila u Republici Srbiji regulisan je ZAPZ i ZA, koji se primenjuju kao *lex specialis* u odnosu na ZOUP.⁶⁴ ZAPZ propisuje da se na postupke koji su započeti pre njegovog stupanja na snagu i dalje primenjuje ZA, osim ako su odredbe ZAPZ povoljnije za tražioce azila.⁶⁵ Imajući u vidu da je u prethodnim izveštajima bio detaljno opisan postupak azila koji je predviđao ZA, u ovom izveštaju analiziraće se najvažnija nova rešenja koja predviđa ZAPZ.

Novine koje donosi ZAPZ koje se odnose na postupak azila ogledaju se, između ostalog, u tome što se pravi razlika u postupanju Kancelarije za azil u redovnom postupku azila, ubrzanom postupku azila i postupku azila koji se sprovodi na granici ili u tranzitnom prostoru. Takođe, novina je što ZAPZ pod određenim uslovima dopušta i podnošenje naknadnog zahteva za azil, kao i to što propisuje rokove za donošenje odluke prvostepenog organa. O postupanju na granici ili u tranzitnom prostoru već je bilo reči u delu izveštaja u kome se obrađuje pristup postupku azila na aerodromu „Nikola Tesla“, dok će o ovom delu biti opisani redovni i ubrzani postupak azila, kao i naknadni zahtev za azil i ostale bitne izmene koje predviđa ZAPZ.

Redovni postupak azila. – Postupak azila pokreće se podnošenjem zahteva za azil ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil, na propisanom obrascu najkasnije u roku od 15 dana od dana registracije.⁶⁶ Ukoliko ovlašćeni službenik Kancelarije za azil ne omogući strancu koje je izrazio nameru da u ovom roku podnese zahtev za azil, stranac može sam popuniti obrazac zahteva u dodatnom roku od osam dana od dana isteka roka od 15 dana.⁶⁷ Postupak azila smatra se pokrenutim dostavljanjem obrasca zahteva za azil Kancelariji za azil.⁶⁸ Ovakvo zakonsko rešenje je problematično zbog toga što je ostavljen kratak vremenski period od trenutka registracije do isteka prvog roka za podnošenje zahteva za azil, što u praksi otežava rad službenika Kancelarije za azil imajući u vidu broj

64 *Sl. glasnik RS*, 18/16.

65 ZAPZ, član 103.

66 ZAPZ, član 36, st. 1.

67 ZAPZ, član 36, st. 2.

68 ZAPZ, član 36, st. 3.

centara za azil i drugih objekata određenih za smeštaj tražilaca širom Srbije i broj službenika Kancelarije za azil. Pored toga, naknadni rok od osam dana, takođe predstavlja veoma kratak rok za podnošenje zahteva za azil posebno imajući u vidu da su tražioci azila, u najvećem broju slučajeva pravno neuke stranke.

Naredna faza postupka je saslušanje, koje se održava u najkraćem mogućem roku pred službenikom Kancelarije za azil koji je prošao neophodnu obuku.⁶⁹ Tražilac azila se sasluša o svim činjenicama i okolnostima koje su od značaja za odlučivanje o podnetom zahtevu za azil, a naročito za utvrđivanje njegovog identiteta, razloga na kojima se zasniva zahtev za azil, zatim njegovom kretanju nakon što je napustio državu porekla ili državu uobičajenog boravišta, kao i da li je tražilac već tražio azil u nekoj drugoj državi.⁷⁰ Ovlašćeni službenik Kancelarije za azil može tražioca azila više puta saslušati radi utvrđivanja činjeničnog stanja.⁷¹ Ukoliko bi broj podnetih zahteva za azil bio povećan u tolikoj meri da ovlašćeni službenici Kancelarije za azil nisu u mogućnosti blagovremeno da saslušaju svakog tražioca azila, ZAPZ predviđa da Vlada može, na zahtev nadležnog organa, doneti odluku da se službenici drugih organizacionih jedinica nadležnog organa ili drugog državnog organa privremeno uključe u postupak obavljanja saslušanja.⁷² Međutim, iako je propisano da oni pre uključivanja u postupak moraju proći neophodnu obuku, ostaje pitanje da li službenici drugih organizacionih jedinica nadležnog organa ili drugog državnog organa mogu kroz ovu obuku steći nivo znanja koji je potreban da bi saslušavali tražioce imajući u vidu specifičnosti postupka azila.

ZAPZ predviđa i tri slučaja u kojima se saslušanje tražioca azila može izostaviti. Prvi slučaj je ako se na osnovu dostupnih dokaza može doneti odluka kojom se usvaja zahtev za azil i odobrava pravo na utočište. Druga situacija je kada tražilac azila nije sposoban da da izjavu zbog trajnih okolnosti na koje sam ne može uticati i tada se tražiocu azila ili članu njegove porodice omogućava da podnese dokaze i da izjave bitne za odlučivanje o zahtevu za azil.⁷³ Treći slučaj predstavlja situacija kada se ocenjuje dopuštenost naknadnog zahteva za azil.⁷⁴ ZAPZ predviđa i mogućnost da se saslušanje tražioca azila tonski ili audio-vizuelno snima, ako je o tome obavешten tražilac.⁷⁵

Ubrzani postupak azila. – Ubrzani postupak azila predstavlja još jednu novinu koju donosi ZAPZ koji propisuje da se odluka o zahtevu za azil donosi u ubr-

69 ZAPZ, član 37, st. 1.

70 ZAPZ, član 37, st. 1, tač. 1-4.

71 ZAPZ, član 37, st. 2.

72 ZAPZ, član 37, st. 12.

73 ZAPZ, član 37, st. 11.

74 ZAPZ, član 37, st. 10.

75 ZAPZ, član 37, st. 9.

zanom postupku u zakonom propisanim slučajevima⁷⁶ Kancelarija za azil dužna je da obavesti tražioca da se o njegovom zahtevu za azil odlučuje u ubrzanom postupku, a odluka o zahtevu za azil u ubrzanom postupku donosi se u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva za azil ili dopuštenog naknadnog zahteva za azil, uz sprovođenje celokupnog postupka azila.⁷⁷ Rok za žalbu je skraćen, pa se tako protiv odluke Kancelarije za azil donete u ubrzanom postupku može izjaviti žalba Komisiji za azil u roku od osam dana od dana uručjenja odluke.⁷⁸ ZAPZ predviđa da se ubrzani postupak ne može voditi po zahtevu za azil koje je podnelo maloletno lice bez pratnje.⁷⁹

Naknadni zahtev za azil. – Mogućnost podnošenja naknadnog zahteva za azil, ukoliko tražilac obezbedi dokaze da su se okolnosti relevantne za odobravanje prava na azil bitno izmenile ili ako obezbedi dokaze koje iz opravdanih razloga nije izneo u prethodnom postupku, takođe je jedno od novih rešenja koje predviđa ZAPZ, a koje nije sadržao ZA.⁸⁰ Tražilac to može učiniti nakon pravnosnažnosti odluke kojom je prethodni zahtev odbijen ili kojom je postupak obustavljen zbog toga što je tražilac povukao svoj zahtev pismenom izjavom.⁸¹ Naknadni zahtev za azil mora biti razumljiv, sadržati bitne činjenice i dokaze nastale nakon pravnosnažnosti odluke ili činjenice i dokaze koje tražilac iz opravdanih razloga nije izneo u prethodnom postupku, a koji se odnose na utvrđivanje ispunjavanja uslova za odobrenje azila. Ako utvrdi da je naknadni zahtev za azil dopušten, nadležni organ ukida prethodnu odluku i ponovo odlučuje o osnovanosti zahteva.⁸² Kancelarija za azil odlučuje o naknadnom zahtevu za azil najkasnije u roku od 15 dana od dana njegovog podnošenja.⁸³

76 Član 40, st. 1 ZAPZ predviđa da se odluka o zahtevu za azil donosi u ubrzanom postupku ako se utvrdi da je tražilac izneo samo one podatke koji nisu od značaja za procenu osnovanosti zahteva; ako je tražilac svesno doveo u zabludu službenike Kancelarije za azil iznoseći lažne podatke ili je predočio falsifikovana dokumenta, odnosno nije pružio relevantne podatke ili je prikrivao dokumenta koja bi mogla negativno uticati na odluku; ako je tražilac namerno uništio ili sakrio isprave za utvrđivanje identiteta ili državljanstva u cilju pružanja lažnih podataka o identitetu ili državljanstvu; ako je tražilac izneo očigledno nedosledne, kontradiktorne, lažne ili neuverljive izjave, koje su u suprotnosti sa proverenim podacima o državi porekla, koje čine njegov zahtev neuverljivim; ako je tražilac podneo naknadni zahtev za azil koji je dopušten; ako je tražilac podneo zahtev sa očiglednom namerom da odloži ili spreči izvršenje odluke koja bi imala za posledicu njegovo udaljenje iz Republike Srbije; ako tražilac predstavlja ozbiljnu opasnost po nacionalnu bezbednost i javni poredak; ako je moguće primeniti koncept sigurne države porekla.

77 ZAPZ, član 40, st. 2 i 3.

78 ZAPZ, član 40, st. 5.

79 ZAPZ, član 40, st. 4.

80 ZAPZ, član 46, st. 1.

81 ZAPZ, član 46, st. 1, tač. 1 i 2.

82 ZAPZ, član 46, st. 4.

83 ZAPZ, član 46, st. 6.

Ostale bitne izmene. – Prvostepeni postupak pred Kancelarijom za azil može biti okončan odlukom o usvajanju zahteva kojom se odobrava pravo na utočište ili supsidijarnu zaštitu,⁸⁴ zatim odlukom kojom se zahtev za azil odbija,⁸⁵ odlukom o obustavi postupka⁸⁶ ili odlukom kojom se zahtev za azil odbacuje.⁸⁷ Novina koju donosi ZAPZ vezana je za propisivanje rokova za donošenje odluke. Naime, ZA ne sadrži posebne odredbe o rokovima, pa se primenjuju odredbe ZOUP prema kojima je Kancelarija za azil dužna da u roku od 60 dana od dana podnošenja zahteva donese rešenje.⁸⁸ Međutim, u praksi se na prvostepene odluke često čekalo i duže od 60 dana, o čemu je više reči bilo u izveštajima u kojima smo analizirali praksu postupanja Kancelarije za azil u prethodnim godinama.⁸⁹ ZAPZ sada propisuje da se odluka o zahtevu za azil u redovnom postupku donosi najkasnije u roku od tri meseca od dana podnošenja zahteva za azil ili dopuštenog naknadnog zahteva za azil.⁹⁰ Pored toga, predviđena je i mogućnost produženja roka za tri meseca ako zahtev sadrži složena činjenična ili pravna pitanja ili ako veliki broj stranaca istovremeno podnese zahtev za azil.⁹¹ Izuzetno od ovih razloga, rok da donošenje odluke o zahtevu za azil može produžiti za dodatna tri meseca ako je to potrebno da bi se zahtev razmotrio u potpunosti i na odgovarajući način.⁹² Tražilac se obaveštava o produženju roka kao i o tome kada može očekivati donošenje odluke.⁹³ Konačno, ZAPZ predviđa situaciju u kojoj se može opravdano očekivati da se odluka o zahtevu za azil ne može doneti u gore navedenim rokovima zbog privremeno nesigurnog stanja u državi porekla tražioca azila. U ovom slučaju su ovlašćeni službenici Kancelarije za azil dužni da proveravaju stanje u državi porekla tražioca azila na svaka tri meseca i da ga u razumnom roku obaveštavaju o odlaganju donošenja odluke,⁹⁴ s tim da se odluka mora doneti najkasnije u roku od 12 meseci od dana podnošenja zahteva za azil.⁹⁵

ZAPZ je ovim odredbama ovlastio Kancelariju za azil da diskreciono odluči da li će produžiti rok za donošenje odluke. Posebno je vredna kritike odredba

84 ZAPZ, član 38, st. 1, tač. 1 i 2.

85 ZAPZ, član 38, st. 1, tač. 3, 4 i 5.

86 ZAPZ, član 47.

87 ZAPZ, član 42.

88 ZOUP, član 145, st. 3.

89 Vidi više u *Pravo na azil 2017*, str. 43.

90 ZAPZ, član 39, st. 1.

91 ZAPZ, član 39, st. 2.

92 ZAPZ, član 39, st. 3.

93 ZAPZ, član 39, st. 4.

94 ZAPZ, član 39, st. 5.

95 ZAPZ, član 39, st. 6.

kojom se Kancelariji za azil daje mogućnost da donese odluku nakon devet meseci od podnošenja zahteva ukoliko je zahtev potrebno razmotriti u potpunosti i na odgovarajući način. Ovako formulisana odredba ZAPZ daje mesta tumačenju da je samo neke zahteve za azil potrebno razmotriti u potpunosti i na odgovarajući način, što svakako ostavlja prostor za zabrinutost na koji način će Kancelarija za azil pristupati odlučivanju po ostalim zahtevima ako ne u potpunosti i na odgovarajući način. Isto tako ostaje da se vidi kako će prvostepeni organ u praksi ceniti ove kriterijume za produžavanje rokova.

U prvih jedanaest meseci 2018. godine, 292 lica su podnela zahtev za azil, a Kancelarija za azil je saslušala ukupno 151 lice. Doneto je 16 odluka kojima su usvojena 24 zahteva za azil, 38 zahteva za 45 osoba je odbačeno, a 20 zahteva za 21 osobu je odbijeno. Postupci su obustavljeni u 126 predmeta za 176 lica i to uglavnom zbog toga što su tražioci azila napustili Republiku Srbiju ili mesto boravka. Od 24 usvojena zahteva u toku 2018. godine, u 10 slučajeva je doneta odluka kojom se dodeljuje utočište, a u 14 slučajeva odluka kojom se dodeljuje supsidijarna zaštita. Utočišta su dodeljena državljanima Avganistana (5) i Irana (5), dok je supsidijarna zaštita dodeljena državljanima Libije (10), Bangladeša (1), Pakistana (1), Sirije (1) i Somalije (1).

Odlučujući tokom 2018. godine o zahtevima za azil lica koje je u postupku azila zastupao Beogradski centar za ljudska prava, Kancelarija za azil je u prvih deset meseci 2018. godine donela ukupno devet pozitivnih odluka u odnosu na 13 osoba, dok su zahtevi za azil pet osoba odbijeni.⁹⁶ Pravo na utočište priznato je trojici državljana Avganistana i trojici državljana Irana, dok je supsidijarna zaštita dodeljena jednom državljaninu Nigerije, jednom državljaninu Pakistana i u odnosu na pet državljana Libije. Takođe, doneto je deset rešenja o kojima su odbačeni zahtevi za azil za ukupno 13 klijenata Beogradskog centra za ljudska prava. Najveći broj zahteva prvostepeni organ je odbacio pozivajući se na član 33 ZA, o čemu će više reći biti u delu izveštaja u kojem je detaljnije obrađena primena koncepta sigurne treće zemlje od strane postupajućih organa.

Imajući u vidu da su pojedinačni slučajevi analizirani u našim periodičnim izveštajima, u ovom izveštaju osvrnućemo se detaljnije samo na jednu odluku koju smatramo najvažnijom odlukom Kancelarije za azil u toku 2018. godine, a koja se odnosi na klijente Beogradskog centra za ljudska prava. Naime, reč je o petočlanoj libijskoj porodici A. čiji zahtev za azil je pravnosnažno odbijen u junu 2016. godine zbog uticaja Bezbednosno-informativne agencije (BIA). Naime, porodici A. je u ferbruaru 2015. godine otkazan boravak u RS s obrazloženjem

96 Supsidijarna zaštita je jednom klijentu Beogradskog centra za ljudska prava dodeljena krajem decembra 2017. godine, te ne ulazi u godišnje statistike Kancelarije za azil. Međutim, s obzirom na činjenicu da je Beogradski centar ovu odluku primio 10. januara 2018. godine, odluka je navedena u ovom izveštaju.

da predstavljaju bezbednosni rizik. Sve tri instance u postupku azila, evidentno vođene bezbednosnom procenom BIA, smatrale su da u slučaju njihovog prinudnog udaljenja u zemlju porekla oni ne bi bili izloženi progonu po bilo kom osnovu iz člana 1 Konvencije o statusu izbeglica, niti bi im fundamentalna ljudska prava bila ugrožena usled stanja opšte nebezbednosti koje je i danas validno.⁹⁷ Međutim, ovakav stav nije oslikavao praksu ni Kancelarije, ni Komisije za azil, jer su u svim drugim predmetima libijskih državljana donošene odluke u kojima je konstatovano stanje nasilja opštih razmera i dodeljivana je u najmanju ruku supsidijarna zaštita.

Nakon što je Upravni sud doneo presudu kojom je porodici A. pravnosnažno odbijen zahtev za azil, Beogradski centar za ljudska prava je podneo zahtev za privremenu meru Evropskom sudu za ljudska prava, koji je privremenu meru i izrekao 1. jula 2016. godine. Naknadno, podneta je i predstavka u kojoj je istaknuto da bi porodica A, u slučaju prinudnog udaljenja u Libiju, bila izložena postupanju koje je suprotno članu 3 Evropske konvencije (*non-refoulement*).⁹⁸ Predmet porodice A. je poslat Vladi RS na izjašnjenje 21. decembra 2017. godine.⁹⁹ Nakon nekoliko meseci uzajamnog izjašnjavanja na predstavku, porodici A. je omogućeno da ponovo bude saslušana pred prvostepenim organom u toku 2018. godine, nakon čega im je dodeljena supsidijarna zaštita.¹⁰⁰ Iz navedene odluke može se videti da je prvostepeni organ u potpunosti prihvatio sve navode podnosioca predstave iznete tokom postupka azila, ali i u proceduri pred Evropskim sudom za ljudska prava i da je ponovo konstatovano da u Libiji postoji stanje opšte nebezbednosti koje obavezuje nadležne organe da državljanima Libije dodele neku vrstu međunarodne zaštite.

4.2. Drugostepeni postupak

Drugostepeni postupak po zahtevu za azil odvija se pred Komisijom za azil koja odlučuje o žalbama na odluke Kancelarije za azil.¹⁰¹ Žalba odlaže izvršenje rešenja, a rok za njeno izjavljivanje je 15 dana od dana dostavljanja prvostepene odluke, osim ako ZAPZ nije drugačije odredio.¹⁰² Kraći rok za žalbu predviđen je protiv odluka Kancelarije za azil koje su donete u ubrzanom postupku, kao i

97 UNHCR *Position on Returns to Libya - Update II*, UNHCR, Ženeva, septembar 2018. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/5b8d02314.html>.

98 *Pravo na azil 2016*, str. 55-56. Dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2017/03/Pravo-na-azil-u-Republici-Srbiji-2016-FINAL-za-stampu.pdf>.

99 *A. i drugi protiv Srbije*, predstavka br. 37478/16.

100 Rešenje Kancelarije za azil br. 26-222/15 od 3. jula 2018. godine.

101 ZAPZ, član 21, st. 1.

102 ZAPZ, član 95.

odluka kojima se odbacuje zahtev za azil ili naknadni zahtev za azil i on iznosi 8 dana od dana uručenja odluke.¹⁰³ Takođe, žalba protiv odluke Kancelarije za azil donete u postupku sprovedenom na graničnom prelazu, odnosno u tranzitnom prostoru vazdušne luke i luke unutrašnjih voda, Komisiji za azil se može izjaviti u roku od pet dana od dana uručenja odluke.¹⁰⁴ Zakonodavac se opredelio za rešenje koje je sadržao i ZA čime je propuštena prilika da se kao drugostepeni organ odredi sud, što je čest slučaj u uporednom pravu.

Komisija za azil je devetočlano telo koje čine predsednik i osam članova, koje imenuje Vlada Republike Srbije na četiri godine.¹⁰⁵ U pogledu kvalifikacija članova Komisije za azil, ZAPZ je zadržao rešenje iz ZA i predvideo da je neophodno da član Komisije bude državljanin Republike Srbije, diplomirani pravnik koji ima najmanje pet godina radnog iskustva i koji poznaje propise iz oblasti ljudskih prava.¹⁰⁶ Ovakvo zakonsko rešenje ne može se oceniti kao dobro, imajući u vidu da se kao jedan od uslova propisuje da je neophodno da član Komisije „poznaje propise iz oblasti ljudskih prava“. Bolje rešenje bi bilo da je predviđeno da član Komisije bude lice koje poseduje visok stepen znanja iz međunarodnog prava ljudskih prava i izbegličkog prava i iskustvo u radu u tim oblastima. Na taj način bi se izbeglo da se za članove Komisije imenuju lica koja do stupanja na funkciju nisu imala iskustva u radu s ovom ranjivom kategorijom ljudi, niti su radili u oblasti ljudskih prava i izbegličkog prava. Takvim kriterijumom odabira personalnog sastava Komisije za azil svakako bi se bitno uticalo na poboljšanje kvaliteta odluka ovog tela.

U septembru 2018. godine došlo je do promene sastava članova Komisije za azil, jer su dotadašnja tri člana zamenjena novim članovima.¹⁰⁷ Komisiju za azil čine: Stana Ašanin, šef Odseka za sprovođenje Sporazuma o readmisiji u Upravi za upravne poslove u Ministarstvu unutrašnjih poslova - predsednik Komisije, Ognjen Vugdelija, glavni policijski inspektor u Upravi granične policije u Ministarstvu unutrašnjih poslova - član, Ljiljana Mandić, Uprava granične policije u Ministarstvu unutrašnjih poslova - član, Zlatko Petrović, viši savetnik u Ministarstvu pravde - član, Nataša Gudović, vršilac dužnosti sekretara Ministarstva zdravlja - član, Sanja Gavranović, rukovodilac Grupe za upravne i upravno-nadzorne poslove u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja - član, Aca Jovanović, vršilac dužnosti pomoćnika ministra spoljnih poslova - član, Olivera Nikolić, rukovodilac Grupe za imovinsko pravne poslove u Kome-

103 ZAPZ, član 42, st. 4.

104 ZAPZ, član 41, st. 7.

105 ZAPZ, član 21, st. 2.

106 ZAPZ, član 21, st. 3.

107 Rešenje o imenovanju predsednika i članova Komisije za azil, broj 119-8644/2018 od 14. septembra 2018. godine, *Sl. glasnik RS*, 69/18.

sarijatu za izbeglice i migracije - član, dr Ivana Krstić, vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu - član.

Komisija za azil je u prvih deset meseci 2018. godine donela 20 odluka koje se odnose na tražioce azila koje je u postupku zastupao Beogradski centra za ljudska prava. Od ovog broja u 14 slučajeva su potvrđene odluke prvostepenog organa kojima su odbijeni ili odbačeni zahtevi za azil tražilaca azila, dok su u 6 slučajeva usvojene žalbe i predmeti vraćeni na ponovno postupanje. Pojedinačni slučajevi analizirani su u našim periodičnim izveštajima, a o praksi drugostepenog organa kojom se potvrđuju odluke o odbacivanju zahteva za azil detaljnije će biti reči u delu izveštaja u kome se obrađuje koncept sigurne treće zemlje, kao i u delu izveštaja u kojem se obrađuje položaj nepraćene i razdvojene dece.

4.3. Upravni sud

Upravni sud je odredbama ZAPZ određen kao organ koji je nadležan da odlučuje o upravnim sporovima pokrenutim protiv konačnih rešenja Komisije za azil.¹⁰⁸ Ovakvo rešenje ne donosi promene imajući u vidu da je Upravni sud i pre donošenja ZAPZ, na osnovu Zakona o upravnim sporovima (ZUS),¹⁰⁹ bio nadležan da odlučuje o tužbama na konačna rešenja Komisije za azil kao i u slučajevima kada Komisija za azil ne odluči o žalbi stranke u zakonom predviđenom roku tzv. „ćutanje uprave“. Međutim, iako nadležnost Upravnog suda ne predstavlja novinu, ono što svakako jeste novina jeste to što ZAPZ predviđa da tužba protiv rešenja Komisije za azil ima suspenzivno dejstvo, odnosno da odlaže izvršenje odluke protiv koje je tužba podneta.¹¹⁰ Naime, ZA nije predviđao suspenzivno dejstvo tužbe, ali ZUS predviđa mogućnost da tužilac zahteva od Upravnog suda da se odloži izvršenje konačnog upravnog akta koji se tužbom pobija.¹¹¹ U dosadašnjoj praksi problem neautomatskog suspenzivnog dejstva tužbe Upravnom sudu je prevazilažen na taj način što je Kancelarija za azil u izrekama svojih rešenja navodila da se ista imaju izvršiti u određenom roku od dana pravnosnažnosti.

Upravni sud je prema zakonu ovlašćen da donosi odluke u sporu pune jursdikcije.¹¹² To znači da kada nađe da osporeni upravni akt treba poništiti, sud presudom rešava upravnu stvar, ako priroda stvari to dozvoljava i ako utvrđeno činjenično stanje pruža pouzdan osnov za to. Takva presuda zamenjuje poništene

108 ZAPZ, član 22.

109 *Sl. glasnik RS*, 111/09.

110 ZAPZ, član 96, st. 2.

111 ZUS, član 23.

112 ZUS, član 43.

akt. Međutim, u dosadašnjoj praksi, Upravni sud nikada nije odlučivao u sporu pune jurisdikcije u postupku azila, niti je održao usmenu raspravu. Imajući u vidu preopterećenost Upravnog suda čija je nadležnost da odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata u svima upravnim oblastima, kao i okolnost da ne postoje specijalizovana odeljenja unutar suda, dosadašnja praksa ne iznenađuje.

U prvih 11 meseci 2018. godine, Upravni sud je odlučio o ukupno šest tužbi tražilaca azila koje je u upravnom postupku zastupao Beogradski centar za ljudska prava. Tri tužbe su odbijene i to za po jednog državljanina Iraka, Nigerije i Avganistana. Sa druge strane, tri tužbe su usvojene i predmeti su vraćeni tuženom na ponovno odlučivanje. Imajući u vidu da su sve tri negativne odluke Upravnog suda bazirane na potvrđivanju odluka kojima su odbačeni zahtevi za azil zbog primene koncepta sigurne treće zemlje od strane prvostepenog, odnosno drugostepenog organa, nećemo se baviti detaljnijom analizom ovih slučajeva. Međutim, smatramo da pažnju zaslužuju tri pozitivne odluke koje je Upravni sud doneo u toku 2018. godine i u kojima je dao jasne naloge drugostepenom organu koje propuste je dužan da otkloni u ponovljenom postupku.

Prvu pozitivnu odluku Upravni sud je doneo postupajući po tužbi nepraćenog deteta koje su u postupku azila zastupali pravници Beogradskog centra za ljudska prava i ovaj slučaj je detaljno analiziran u delu izveštaja u kome se obrađuje tema nepraćene i razdvojene dece.¹¹³

U drugom slučaju reč o postupku po tužbi tražioca azila državljanina Kine, u kome je Upravni sud poništio pobijano rešenje Komisije za azil¹¹⁴ i predmet vratio tom organu na ponovno odlučivanje. U presudi Upravnog suda¹¹⁵ je konstatovano da, rešavajući po žalbi protiv prvostepenog rešenja Kancelarije za azil¹¹⁶ kojim je zahtev za azil tražioca azila odbačen, jer je ocenjeno da je Turska za njega sigurna treća zemlja, Komisija za azil nije dala ocenu svih navoda iznetih u žalbi koji su se odnosili na ličnost tražioca azila, što je bila dužna da učini, niti je ispitala rizik da on iz Turske bude vraćen u Kinu i opasnost da u Kini njegov život, bezbednost ili sloboda budu ugroženi. U ovom upravnosudskom postupku Upravni sud je utvrdio i da se Komisija za azil nije pridržavala načela predvidivosti iz člana 5, st. 3 ZOUP. Naime, pri donošenju drugostepenog rešenja Komisija za azil nije vodila računa o prethodno donetim odlukama u kojima je bilo ocenjeno da zbog loših uslova za ostvarivanje prava tražilaca azila Turska nije sigurna treća zemlja, niti je utvrdila da je došlo do promene tako ranije utvrđenog činjeničnog stanja odlučnog za primenu koncepta sigurne treće zemlje.

113 Vidi više u odeljku: Deca u postupku azila u Srbiji uz poseban osvrt na nepraćenu i razdvojenu decu.

114 Rešenje Komisije za azil br. Až-44-1/17 od 20. februara 2018. godine.

115 Presuda Upravnog suda br. U-6310/18 od 27. avgusta 2018. godine.

116 Rešenje Kancelarije za azil br. 26-2050/17 od 4. decembra 2017. godine.

Postupajući po nalogu Upravnog suda, Komisija za azil je donela novo rešenje, kojim je poništila prvostepeno rešenje Kancelarije za azil kojim se odbacuje zahtev za azil i predmet vratila prvostepenom organu na ponovno odlučivanje.¹¹⁷ Komisija je navela da smatra da će, imajući u vidu stav Upravnog suda, utvrđene nedostatke brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ. Ovakvu svoju odluku Komisija je obrazložila time da ona nema uvid u većinu rešenja Kancelarije za azil kojima se dodeljuje azil ili supsidijarna zaštita i ne može pravovaljano da oceni da li je ovakva odluka u skladu sa ranijim odlukama Kancelarije za azil, odnosno da li se ocena situacije u Turskoj u odlukama prvostepenog organa promenila. Prvostepenom organu je takođe naloženo da se osvrne na navode da bi povratkom u Tursku podnosilac zahteva bio izložen opasnosti da bude vraćen u Kinu, gde bi mu život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi, kao i da obrazloži odstupanje od svoje ranije prakse da se Turska ne može smatrati sigurnom trećom zemljom.

U trećem slučaju, Upravni sud je usvojio tužbu tražioca azila iz Republike Turske, poništio pobijano rešenje Komisije za azil i predmet vratio tom organu na ponovno odlučivanje.¹¹⁸ U obrazloženju presude, Upravni sud je naveo da drugostepeni organ nije dao dovoljne i jasne razloge za ocenu navoda iznetih u žalbi koji se u konkretnom slučaju odnosi na ličnost tražioca azila, odnosno postojanja rizika da će prilikom povratka u zemlju porekla biti mučen od strane turske policije. Time je došlo do povrede pravila postupka od strane Komisije za azil. Takođe, utvrđeno je postojanje povrede pravila postupka iz člana 141, st. 2 ZOUP imajući u vidu da osporeno rešenje ne sadrži obavezne elemente predviđene citiranom zakonskom odredbom.

Komisija za azil je i u ovom slučaju donela novo rešenje kojim je poništila rešenje Kancelarije za azil kojim se odbija zahtev za azil i predmet vratila prvostepenom organu na ponovno odlučivanje.¹¹⁹ Kancelariji za azil je naloženo da otkloni procesne nedostatke koji se odnose na obrazloženje prvostepene odluke, da ponovo ispita sve navode koje je tražilac azila izneo u žalbi na prvostepeno rešenje i pravilno i potpuno utvrdi činjenično stanje i dâ jasne razloge za svoju odluku.

117 Rešenje Komisije za azil br. Až-44/17 od 18. oktobra 2018. godine.

118 Presuda Upravnog suda br. 15143/18 od 19. oktobra 2018. godine.

119 Rešenje Komisije za azil br. Až-27/18 od 19. novembra 2018. godine.

5. PRIMENA KONCEPTA SIGURNE TREĆE ZEMLJE

Neadekvatna, a u mnogim slučajevima i automatska, primena koncepta sigurne treće zemlje jedan je od najvećih razloga zbog čega je broj priznatih međunarodnih zaštita u Srbiji od uspostavljanja sistema azila 2008. godine prilično nizak. Ovaj problem koji je prvi put prepoznat od strane UNHCR-a 2012. godine,¹²⁰ nastavio je tokom narednih godina da se kao sporan pojavljuje u brojnim izveštajima ugovornih tela Ujedinjenih nacija,¹²¹ ali i domaćih¹²² i međunarodnih nevladinih organizacija.¹²³ Ako se pogledaju statistički podaci, jasno je da je loša praksa bila uzrok da u prvih pet godina sistema azila međunarodnu zaštitu dobiju isključivo osobe (ukupno osam) koje su u Srbiju došle direktno iz zemlje porekla ili treće zemlje koja se nije nalazila na listi sigurnih trećih zemalja uspostavljenih Odlukom Vlade Republike Srbije o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država iz 2009. godine (Odluka Vlade).¹²⁴

U narednim godinama sporadično su se dešavali slučajevi u kojima su osobe koje su u Srbiju ušle iz Makedonije i Bugarske dobijale mogućnost da se njihov zahtev za azil ispita u meritumu. Tako je procenat odbačenih zahteva u periodu od 2013. do 2016. godine bio u proseku oko 55%, dok je 2017. godine on dosego brojku od 70%.¹²⁵

120 *Srbija kao zemlja azila: Zapažanja o položaju tražilaca azila i korisnika međunarodne zaštite u Srbiji*, UNHCR, Ženeva, avgust 2012. godine, para. 10 i para. 79-80. Dostupno na: http://www.unhcr.rs/media/Srbija_zemlja_azila.pdf.

121 Završne napomene na drugi periodični izveštaj Republike Srbije, Komitet protiv mučenja, Ženeva, 3. jun 2015. godine, CAT/C/SR.1322 i CAT/C/SR.1323, para. 11; Završne napomene na treći periodični izveštaj Republike Srbije, Komitet za ljudska prava, Ženeva, 10. april 2017, CCPR/C/SRB/CO/3, para. 32 i 33; Završne napomene na drugi do peti periodične izveštaje Republike Srbije, Komitet za prava osoba s invaliditetom, Ženeva, 3. januar 2018. godine, CERD/C/SRB/CO/2-5, para. 26-27.

122 Vidi više u *Pravo na azil 2017*, str. 51-59.

123 *Europe's Borderlands - Violations against Refugees and Migrants in Macedonia, Serbia and Hungary*, Amnesty International, jul 2015. godine, str. 40-42. Dostupno na: <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR7015792015ENGLISH.PDF>.

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

125 Radi se o procentu u odnosu na ukupan broj negativnih odluka u koje spadaju odluke o odbijanju i odluke o odbacivanju po drugom osnovu osim onog koji podrazumeva primenu koncepta sigurne treće zemlje, vidi više u *Country Report Serbia*, ECRE, Brisel 2018. Dostupno na engleskom jeziku na: https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_sr_2017update.pdf.

Kada je reč o novom ZAPZ članom 42 je predviđeno da se zahtev za azil može odbaciti bez ispitivanja osnovanosti ako je moguće primeniti koncept sigurne treće države. Iako je novi zakon na mnogo detaljniji način regulisao pojam „sigurne treće države“ i dalje postoje nejasnoće koje mogu dovesti u pitanje pravilnu primenu ovog koncepta.

Naime, prema članu 45 ZAPZ sigurna treća država je država u kojoj je tražilac siguran od progona definisanog članom 24 ZAPZ, kao i od rizika od trpljenja ozbiljne nepravde predviđenih u članu 25, st. 2 istog zakona. Pored toga, sigurna treća država je samo ona država u kojoj tražilac azila uživa grancije od *refoulement-a*, što podrazumeva i pristup efikasnom postupku azila (čl. 45, st. 1).

Tumačeći ZAPZ u celosti, iz člana 32 proizlazi da prilikom odlučivanja o osnovanosti zahteva za azil, pa tako i o proceni određene treće zemlje kao „sigurne“, Kancelarija za azil prikuplja i razmatra sve relevantne činjenice, dokaze i okolnosti. Pod „činjenice, dokaze i okolnosti“ ZAPZ predviđa „aktuelne izveštaje o stanju u [...] državama kroz koje je [tražilac azila] putovao, uključujući zakone i propise tih država, kao i način na koji se oni primenjuju - koji su sadržani u različitim izvorima međunarodnih organizacija, kao što su UNHCR i Evropska kancelarija za podršku azilu [...] kao i drugih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava.“

Dodatne odredbe koje obavezuju organe zadužene za sprovođenje postupka azila i u proceduri koja se odnosi na primenu koncepta sigurne treće zemlje predviđene su članom 17 ZAPZ koji se odnosi na specifične okolnosti pojedinca koje se moraju uzeti u obzir prilikom odlučivanja i u odnosu na koje se pojedincima moraju dodeliti posebne procesne i prihvatne garancije. Specifične okolnosti postoje ako je tražilac azila dete, dete bez pratnje, osoba sa invaliditetom, starija osoba, trudnica, samohrani roditelji sa maloletnom decom, žrtva trgovine ljudima, teško bolesna osoba, osoba sa duševnim poremećajima, kao i žrtve mučenja i drugih oblika zlostavljanja („psihološko, fizičko ili polno nasilje“). Vodeći se analogijom, ali i logičkim tumačenjem navedene odredbe, jasno je da se osobi koja spada u neku od gore nabrojanih kategorija, ukoliko se na nju primeni koncept sigurne treće zemlje, moraju obezbediti istovetne prihvatne garancije u zemlji prijema („sigurnoj trećoj zemlji“). Štaviše, organi postupka moraju ceniti *proprio motu* u kojoj meri bi te posebne garancije mogle da se uživaju u zemlji prijema.

Prilikom utvrđivanja uslova za primenu koncepta sigurne treće države procenjuje se svaki zahtev posebno, pri čemu se procenjuje da li neka država ispunjava uslove iz stava 1 člana 45 ZAPZ, kao i da li postoji veza između te države i tražioca na osnovu koje se može razumno očekivati da u njoj zatraži azil.¹²⁶ Ovakvo rešenje u ZAPZ ohrabruje, jer iz njega proističe individualizacija svakog slučaja, a ne primena Odluke Vlade ili nekog drugog propisa kojim je određena zemlja proglašena „sigurnom“ bez transparentnih kriterijuma.

126 ZAPZ, član 45, st. 2.

U stavu 3 člana 45 navedeno je da se tražilac azila blagovremeno obaveštava o primeni koncepta sigurne treće države kako bi mu se pružila prilika da se isti ospori. Razumno je za pretpostaviti da će se obaveštenje tj. osporavanje primene koncepta sigurne treće zemlje vršiti tokom službene radnje saslušanja. Ova pretpostavka proizlazi iz odredbe člana 37 kojom je propisano da će ovlašćeni službenik Kancelarije za azil koji sprovodi radnju saslušanja, tom prilikom utvrditi činjenice koje se odnose na kretanja tražioca azila nakon napuštanja zemlje porekla ili zemlje u kojoj je imao boravište, kao i da li je već tražio azil u nekoj drugoj državi. Ukoliko to nije slučaj, ostaje da se vidi kako će Kancelarija za azil primenjivati ovu odredbu u budućnosti.

Ono što u odredbama koje se odnose na koncept sigurne treće države ostaje nejasno jeste potvrda koju Kancelarija za azil izdaje tražiocu azila nakon što je donela odluku o odbacivanju zahteva za azil usled primene navedenog koncepta. Naime, ZAPZ samo navodi da potvrda sadrži obaveštenje namenjeno organima treće države da Republika Srbija nije razmatrala osnovanost zahteva za azil tj. da nije ušla u meritum. Dakle, nije jasno da li će tražilac azila morati sam da ode na granični prelaz i pokaže navedenu potvrdu organima „sigurne treće države“ ili će organi sigurne treće zemlje biti obavешteni službenim putem da je u odnosu na određenog pojedinca odbačen zahtev za azil jer je ocenjeno da je isti mogao i morao biti meritorno razmotren u toj zemlji. Bez obzira na praktične nejasnoće ove odrebe, ono što daje razloga za bojazan jeste opet nedostatak jasnih i preciznih odredbi o najvažnijem institutu koji se tiče svake procedure prinudnog udaljenja, a to su individualne garancije. Pitanja koja ostaju otvorena nakon početka primene ZAPZ jeste forma u kojoj će se navedene garancije pribavljati od država koje su ocenjenje kao sigurne, kao i šta će tačno te garancije sadržati, tj. u kojoj meri će biti individualizovane u odnosu na pojedinca. Iz ovoga proizlazi da je ipak, pre davanja konačnih ocena, neophodno sačekati prve odluke Kancelarije za azil u kojima će biti primenjen koncept sigurne treće zemlje uz primenu ZAPZ.

I na kraju, ZAPZ propisuje da ako treća država koja je oglašena sigurnom odbije da prihvati stranca, njegov zahtev će biti meritorno razmotren od strane Republike Srbije.

U prvih deset meseci 2018. godine, ukupno je odlučeno (ne računajući odluke kojima su obustavljeni postupci azila) u 72 predmeta koji su se odnosili na 88 ljudi. Od toga, u 19 predmeta koji su se odnosili na 20 ljudi je zahtev za azil odbijen (26%). Doneto je 38 odluka u odnosu na 45 osoba kojima je zahtev za azil odbačen (54%), i to najčešće primenom koncepta sigurne treće zemlje u odnosu na Makedoniju, Grčku, Tursku i Bugarsku. I na kraju, doneto je 15 odluka kojima se usvajaju zahtevi za azil u odnosu na 23 osobe (20%).

Kada je reč o klijentima Beogradskog centra za ljudska prava na koje je primenjen koncept sigurne treće zemlje, u prva tri meseca je doneto devet takvih

odluka u odnosu na isti broj tražilaca azila. U slučajevima četiri državljana Pakistana i jednog državljanina Irana, Kancelarija za azil je zauzela stav da je Bugarska za njih bila sigurna treća država. Takođe, odbačeni su zahtevi za azil dve državljanke Irana s obrazloženjem da je Turska zemlja u kojoj su mogle efikasno da pristupe proceduri azila i da, ukoliko za to ispunjavaju uslove, uživaju međunarodnu zaštitu. Zahtevi za azil odbačeni su i dvojici državljanina Pakistana koji su u Srbiju ušli iz Makedonije, kao i jednom državljaninu Kube koji je u Srbiju doputovao iz Crne Gore.¹²⁷

Praksa Komisije za azil u prva tri meseca takođe je ostala nepromenjena u odnosu na prethodni period. Tokom prva tri meseca 2018. godine, ovo telo je potvrdilo četiri rešenja Kancelarije za azil koja su bila bazirana na primeni koncepta sigurne treće zemlje. Koncept sigurne treće zemlje primenjen je u odnosu na Bugarsku (u dva slučaja), Tursku (u jednom slučaju) i Makedoniju (u jednom slučaju). Turska je proglašena sigurnom trećom zemljom za državljanina Kine, Bugarska za državljanina Nigerije i državljaniku Avganistana, a Makedonija za jednog državljanina Iraka.¹²⁸

U drugom tromesečju 2018. godine, u odnosu na klijente Beogradskog centra, doneto je sedam odluka o odbacivanju zahteva za azil (ukupno 10 osoba). Od toga, u šest predmeta koji su se odnosili na sedam tražilaca azila primenjen je koncept sigurne treće zemlje, dok je u jednom predmetu primenjen član 33, st. 1, tač. 4 koji se odnosi situaciju u kojoj je tražilac azila podneo zahtev za azil u državi koja poštuje Ženevsku konvenciju. Od toga, u odnosu na dvoje državljana Gane i jednog državljanina Avganistana, Kancelarija je zauzela stav da je Bugarska sigurna treća država. S druge strane, zahtevi za azil dvojice kubanskih državljana odbačeni su uz obrazloženje da je Crna Gora država u kojoj su mogli da zatraže međunarodnu zaštitu. Ista odluka doneta je i u odnosu na državljanina Avganistana koji je u Srbiju ušao iz Makedonije, kao i u odnosu na državljaniku Gane koja je doputovala avionom iz Turske. U sedmom slučaju, tročlanoj porodici iz Sirije odbačeni su zahtevi jer su pre dolaska u Srbiju zatražili azil u Grčkoj.¹²⁹ U istom periodu Komisija je donela još jednu odluku kojom je nastavila sa praksom primene koncepta sigurne treće zemlje u odnosu na Bugarsku.¹³⁰ Istu praksu Komisija je nastavila u narednom tromesečju.¹³¹

Ono što je zajedničko za sve pobrojane postupke u kojima je zahtev za azil odbačen usled primene koncepta sigurne treće zemlje jeste to da ni u jednom

127 Vidi više u *Pravo na azil za period januar - mart 2018*, str. 9-11.

128 *Ibid.*

129 Vidi više u *Pravo na azil za period april - jun 2018*, str. 10-15. Dostupno na: http://azil.rs/azil_novi/wp-content/uploads/2018/08/Pravo-na-azil-u-Srbiji-april-jun-2018.pdf.

130 *Ibid.*, str. 13-14.

131 Vidi više u *Pravo na azil za period jul - septembar 2018*, str. 24-25.

slučaju prvostepeni organ nije pribavio garancije da će stranac biti primljen nazad na teritoriju *sigurne treće zemlje* i da će mu tamo biti omogućen pristup postupku azila. Ostali nedostaci odnose se na selektivno i pozitivno tumačenje delova izveštaja UNHCR o stanju u Makedoniji¹³² i Bugarskoj,¹³³ iako UNHCR kroz navedene izveštaje ukazuje na niz rizika od postupanja suprotnom apsolutnoj zbarani zlostavljanja prema tražiocima azila i izbeglicama i preporučuje da se zemlje uzdrže od vraćanja u iste.¹³⁴

Dakle, postoji nada da bi dosledna primena novog ZAPZ mogla da reši problem neadekvatne primene koncepta sigurne treće države bar u odnosu na Makedoniju, Bugarsku, Tursku i Grčku. Pozitivni primeri u kojima je Kancelarija za azil tokom 2018. godine dodelila međunarodnu zaštitu trojici državljana Avganistana, trojici državljana Irana i jednom državljaninu Pakistana, iako su u Srbiju ušli iz Bugarske tj. Makedonije, obećava. Ipak, stavovi Kancelarije u tim odlukama nekada su čak i dijametralno suprotstavljeni stavovima iznetim u drugim odlukama u kojima su ove zemlje ipak oglašene kao sigurne, i zahtevi za azil odbačeni. Prema tome, ostaje nejasno zbog čega praksa Kancelarije za azil u tom pogledu nije usaglašena.

Zapravo, od ukupno 15 pozitivnih odluka kojima je dodeljen azil u Srbiji, za osam se može garantovati da su tražioci azila ušli iz Makedonije i Bugarske jer su pravnici Beogradskog centra nastupali kao punomoćnici. Sa druge strane, za još pet bi se moglo pretpostaviti (jer pravnici Centra nisu postupali kao punomoćnici) da su iz istih zemalja ušli u Srbiju, i da samim tim nije primenjen koncept sigurne treće zemlje. Ako se u obzir uzme da je ove godine doneto 38 odluka kojima je odbačen zahtev za azil, i 13 odluka u kojima je to moglo da se desi ali nije (i priznata je međunarodna zaštita), verovatnoća tražilaca azila koji su ušli iz neke od susednih zemalja (ili su prešli preko Turske i Grčke) da im se o zahtevu odluči u meritumu iznosi 25%.

132 *The Former Yugoslav Republic of Macedonia as a country of asylum: Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, UNHCR, Ženeva, avgust 2015. godine. Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/55c9c70e4.html>.

133 *Bulgaria as Country of Asylum: UNHCR Observations on the Current Situation of Asylum in Bulgaria*, UNHCR, Ženeva, april 2014. Dostupno na: <https://www.unhcr.org/53198b489.pdf>.

134 *The Former Yugoslav Republic of Macedonia as a country of asylum: Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, UNHCR, Ženeva, avgust 2015. godine, paras. 45-47. Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/55c9c70e4.html>.

6. DECA U POSTUPKU AZILA U SRBIJI UZ POSEBAN OSVRT NA NEPRAĆENU I RAZDVOJENU DECU

Jedna od karakteristika izbegličke populacije koja se u 2018. godini kretala kroz Srbiju je veliki broj žena i dece, a naročito dece bez pratnje roditelja ili staratelja. Broj dece među tražiocima azila je i dalje izrazito nizak u poređenju sa brojem dece koja su boravila u Srbiji bez regulisanog pravnog statusa, pokušavajući i po nekoliko puta da ilegalno pređu granicu i nastave ka nekoj od država Zapadne Evrope.¹³⁵

Zakonska rešenja za decu bez pratnje u postupku azila u velikoj meri su u skladu sa međunarodnim standardima, a odredbe drugih zakona kojima se štite prava deteta takođe garantuju visok stepen zaštite. Međutim, problemi se javljaju prilikom sprovođenja ovih odredaba, pre svega, zbog nedovoljne koordinacije između različitih državnih organa, ministarstava i institucija, ali i zbog nedovoljnih kapaciteta različitih aktera u sistemu zaštite.¹³⁶

Za razliku od ZA koji unutar načela brige o licima sa posebnim potrebama predviđa da se u postupku azila vodi računa o specifičnoj situaciji lica sa posebnim potrebama, među kojima se nalaze maloletnici i deca odvojena od roditelja ili staratelja, ZAPZ predviđa načelo zaštite najboljeg interesa maloletnog lica. Najbolji interes deteta na ovaj način je stavljen u centar svih aktivnosti koje uključuju decu u smislu ZAPZ. Međutim, važno je napomenuti da obaveza nadležnih organa da prilikom donošenja odluke uzimaju u obzir najbolji interes deteta nije kao takva nastala početkom primene ZAPZ i proklamovanjem ovog načela. Konvencija o pravima deteta, koju je Republika Srbija ratifikovala,¹³⁷ predviđa jasnu obavezu države da obezbedi da se najbolji interes deteta na

135 Zaključak je izveden uporednom analizom podataka Kancelarije za azil po osnovu izveštaja koje dostavlja Kancelariji UNHCR i podataka Komesarijata za izbeglice i migracije, koji su pribavljeni po osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

136 To je, između ostalog, notirano i u najnovijim zaključnim zapažanjima Komiteta za prava deteta i Komiteta za ljudska prava o sprovođenju Konvencije o pravima deteta i Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima u Srbiji. Vidi: Zaključna zapažanja u vezi sa kombinovanim drugim i trećim izveštajem Srbije, Komitet za prava deteta, CRC/C/SRB/CO/2-3, 7. mart 2017. godine; i Zaključna zapažanja u vezi sa trećim periodičnim izveštajem Srbije, Komitet za ljudska prava, CCPR/C/SRB/CO/3, 10. april 2017. godine.

137 Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovor)*, 15/90 i *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 4/96 i 2/97.

adekvatan način uključi i ujednačeno primenjuje u svakom postupku koji se direktno ili indirektno odnosi na decu, bez obzira da li su u pitanju postupci upravnih, sudskih, javnih ili privatnih aktera.¹³⁸ Pored toga, sve sudske i upravne odluke moraju da sadrže procenu najboljeg interesa deteta, kao i detaljan opis načina na koji su interesi deteta utvrđeni i odmereni u odnosu na konkretnu situaciju i koja težina im je data prilikom donošenja odluke.¹³⁹

Prilikom procene najboljeg interesa deteta nadležni organi imaju obavezu da uzimaju u obzir dobrobit, socijalni razvoj i poreklo deteta, njegovo ili njeno mišljenje u skladu s uzrastom i zrelošću, načelo jedinstva porodice, i potrebu za pružanjem zaštite naročito ukoliko postoji sumnja da je dete žrtva trgovine ljudima ili žrtva nasilja u porodici i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja.¹⁴⁰ Ovakvo tumačenje je u skladu sa Konvencijom o pravima deteta, a ostaje da se vidi na koji način će nadležni organi ceniti najbolji interes deteta prilikom donošenja odluka sada kad ovu obavezu eksplicitno predviđa ZAPZ.

Iako je ZAPZ predvideo da se prilikom registracije otisci prstiju ne uzimaju maloletnom licu za koje se pouzdano ili nedvosmisleno može utvrditi da je mlađe od 14 godina,¹⁴¹ zakonodavac je propustio da propiše način utvrđivanja starosti, ostavljajući tako da nadležni organi arbitrerno određuju starost osoba koje ne poseduju lična dokumenta iz države porekla. Takođe, zakonodavac je predvideo da će se o njihovoj *specifičnoj situaciji* voditi računa u smislu *pružanja odgovarajuće pomoći* i obezbeđivanja *posebnih procesnih i prihvatnih garancija*.¹⁴² Posebnim procesnim garancijama se pruža „odgovarajuća pomoć tražiocu koji s obzirom na svoje lične okolnosti nije sposoban da ostvaruje prava i obaveze iz ovog zakona bez odgovarajuće pomoći“. Međutim, zakonodavac nije precizirao šta konkretno podrazumevaju posebne procesne garancije, te ostaje da se vidi na koji način će nadležni organi u postupku azila tumačiti ovu odredbu o odnosu na decu tražioce azila.

U pogledu obrazovanja ZAPZ predviđa da tražilac azila ima pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje, što se reguliše posebnim propisima.¹⁴³ Tražiocima azila se to pravo obezbeđuje odmah, a ukoliko to nije moguće, onda najkasnije u roku od tri meseca od dana kada su podneli zahtev za azil.¹⁴⁴

138 Opšti komentar broj 14: Pravo deteta da njegovi ili njeni najbolji interesi budu od prvenstvenog značaja, Komitet za prava deteta, CRC/C/GC/14, 29. maj 2013. godine, para. 14.

139 *Ibid.*

140 ZAPZ, član 10, st. 2.

141 ZAPZ, član 35.

142 ZAPZ, član 17.

143 ZAPZ, član 55.

144 *Ibid.*

6.1. Starateljstvo i uloga privremenog staratelja

ZAPZ ne sadrži odredbu kojom se objašnjava pojam privremenog staratelja, već se taj pojam izvodi iz Porodičnog zakona¹⁴⁵ kojim su propisani uslovi i pravila za stavljanje deteta bez roditeljskog staranja pod starateljstvo. Za staratelja se postavlja osoba koja ima lična svojstva i sposobnosti potrebne za obavljanje dužnosti staratelja, a pristalo je da bude staratelj.¹⁴⁶ Da bi se utvrdilo da li neko ispunjava uslove da detetu bude privremeni staratelj, mora da se sprovede postupak utvrđen Porodičnim zakonom i pratećim podzakonskim aktima. Takvu odluku može da donese samo organ starateljstva i ona u sebi sadrži i plan staranja.¹⁴⁷

Privremeni staratelj mora da bude dodeljen čim se utvrdi činjenica da dete nije u pratnji roditelja ili staratelja, a najkasnije pre podnošenja zahteva za azil.¹⁴⁸ Imajući u vidu da policijski službenici ne mogu da registruju dete bez pratnje koje je izrazilo nameru da traži azil bez prisustva privremenog staratelja,¹⁴⁹ staratelj mora biti postavljen bez odlaganja i pre registracije. Ostavljajući mogućnost da privremeni staratelj bude postavljen „najkasnije pre podnošenja zahteva za azil“, zakonodavac je doveo u koliziju stav 1 člana 12 ZAPZ sa stavom 5 istog člana u kome se navodi da „maloletno lice bez pratnje izražava nameru da traži azil uz *obavezno prisustvo* privremenog staratelja“.

Funkcija privremenog staratelja je da prati dete kroz sve procedure pred državnim organima i da zastupa detetove interese sve do trenutka dok se ne pronađe trajno i održivo rešenje.¹⁵⁰ Imajući to u vidu, privremeni staratelj mora biti osoba sa ličnim svojstvima i sposobnostima koje su potrebne za obavljanje dužnosti staratelja, pri čemu tu procenu vrši teritorijalno nadležni organ starateljstva, u skladu s odredbama Porodičnog zakona i pratećih podzakonskih akata. Za staratelja se ne može postaviti, između ostalog, osoba čiji su interesi u suprotnosti s interesima deteta koje bi se nalazilo pod njenim starateljstvom, kao ni osoba od koje se iz različitih razloga ne može očekivati da će pravilno obavljati poslove staratelja.¹⁵¹

U prethodnim godinama jedan od najvećih problema u praksi predstavljala je činjenica da organi starateljstva nisu imali dovoljno, pre svega, ljudskih

145 *Sl. glasnik RS*, 18/05, 72/11 – dr. zakon i 6/15.

146 Porodični zakon, član 126, st. 1.

147 *Ibid.*, član 125, st. 2.

148 ZAPZ, član 12, st. 1.

149 ZAPZ, član 11, st. 1.

150 Tu se, pre svega, misli na lokalnu integraciju, spajanje sa porodicom, povratak deteta u zemlju porekla, preseljenje deteta u treću zemlju ili, u određenim slučajevima, međudržavno usvojenje.

151 Porodični zakon, član 128.

kapaciteta da obezbede efektivnu podršku svakom pojedinačnom detetu.¹⁵² U nekim slučajevima se dešavalo da jedan staratelj bude postavljen u odnosu na nekoliko desetina dece, što je u praksi, i pored velikog truda i volje socijalnih radnika, dovodilo do poteškoća da sa decom razviju smislen odnos i poverenje.¹⁵³ Dodatni problem odnosio se na ostvarivanje kontakta sa decom. Naime, organ starateljstva ne angažuje neposredno prevodioce za jezike kojim nepraćena i razdvojena deca u Srbiji govore, već staratelji komuniciraju sa decom uz pomoć prevodilaca čije usluge finansiraju nevladine organizacije koje se bave zaštitom izbeglica i migranata. Imajući u vidu da je prisustvo ovakvih nevladinih organizacija u pojedinim delovima Srbije retko, privremeni staratelji u nekim opštinama nisu mogli da sa decom uspostave ni elementarnu komunikaciju.¹⁵⁴ Zbog toga je UNHCR u saradnji sa Ministarstvom rada, zapošljavanja, boračkih i socijalnih pitanja i nevladinom organizacijom IDEAS pokrenuo projekat kojim će se povećati kapaciteti organa starateljstva u Beogradu, pre svega kroz finansiranje rada određenog broja profesionalnih staratelja. Ovi staratelji zaposleni su u organu starateljstva i obavljaju svoju dužnost u skladu sa Porodičnim zakonom i pratećim podzakonskim aktima.

Kada je u pitanju postupak azila, određivanje privremenog staratelja je neophodan početni korak, jer deca ne mogu samostalno da izraze nameru da podnesu zahtev za azil niti mogu da budu registrovana.¹⁵⁵ Deca izražavaju nameru da traže azil u prisustvu roditelja ili staratelja,¹⁵⁶ koji je određen u postupku propisanim Porodičnim zakonom.¹⁵⁷ Posebnom instrukcijom predviđeno je da terenski socijalni radnik odmah po prijemu informacije ili neposrednog saznanja o nepraćenom detetu obaveštava teritorijalno nadležni organ starateljstva koji po *hitnom postupku*¹⁵⁸ detetu određuje privremenog staratelja.¹⁵⁹ Da bi doneo rešenje o stavljanju deteta pod privremeno starateljstvo, nadležni centar za socijalni

152 Vidi: Zaključna zapažanja u vezi sa trećim periodičnim izveštajem Srbije, Komitet za ljudska prava, CCPR/C/SRB/CO/3, 10. april 2017. godine; Zaključna zapažanja u vezi sa kombinovanim drugim i trećim izveštajem Srbije, Komitet za prava deteta, CRC/C/SRB/CO/2-3, 7. mart 2017. godine. Vidi još: *Položaj nepraćene i razdvojene dece u Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava, maj 2017. i *Pravo na azil 2017*, str. 69-74.

153 *Ibid.*

154 *Ibid.*

155 Izuzetak je predviđen članom 11, st. 3 ZAPZ koji predviđa da osobe starije od 16 godina koje su u braku mogu samostalno učestvovati u postupku azila.

156 ZAPZ, član 12, st. 5.

157 Porodični zakon, član 132.

158 Instrukcija Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja o načinu postupanja centra za socijalni rad – organa starateljstva u realizaciji smeštaja maloletnih migranata/ izbeglica bez pratnje, broj 019-00-19/2010-05 od 12. aprila 2018. godine, odeljak II.

159 Instrukcija o načinu postupanja centra za socijalni rad - organa starateljstva u realizaciji smeštaja maloletnih migranata/izbeglica bez pratnje, broj 019-00-19/2018-05 od 12. aprila 2018.

rad mora prvo da sprovede početnu procenu situacije i potreba deteta.¹⁶⁰ U zavisnosti od broja dece u odnosu na koju se u jednom trenutku sprovodi početna procena, ovaj proces može da potraje i do mesec dana.¹⁶¹

Beogradski centar za ljudska prava je, radeći sa nepraćenom decom koja su registrovana u toku 2018. godine u skladu sa napred navedenim odredbama zakona, primetio da praksa nadležnih organa nije saglasna zakonskim odredbama. Naime, pravnici Beogradskog centra susreli su se sa nekoliko slučajeva¹⁶² u kojima su deca bez pratnje roditelja ili staratelja registrovana od strane policijskih službenika, a da im u tom trenutku nije bio postavljen privremeni staratelj. Tako je na primer 4. septembra 2018. godine detetu bez pratnje poreklom iz Irana Uprava granične policije, Odeljenje za granicu, SGP Beograd izdala „potvrdu o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil“ na kojoj je bilo naznačeno da je u pitanju „lice bez pratnje“, a da detetu prethodno nije bio dodeljen staratelj od strane mesno nadležnog organa starateljstva niti je detetu na jeziku koji razume predočeno koja prava ima u Srbiji i koji su sledeći koraci u postupku azila. Detetu je staratelj dodeljen tek nakon što je smešteno u Zavod za vaspitanje omladine Niš, a upravo staratelj je obavestio Beogradski centar za ljudska prava da dete želi da podnese zahtev za azil i da mu je potreban pravni zastupnik u postupku azila. Ovde treba napomenuti i da u Srbiji još uvek ne postoji besplatna pravna pomoć i zastupanje u postupku koji nije krivični, koja bi bila obezbeđena od strane države i dostupna svakom detetu kome je takav vid pomoći potreban.

U Zavod za vaspitanje omladine Niš u toku septembra, smeštena su još četiri dečaka iz Avganistana, koji su tek po prijemu u Zavod dobili privremenog staratelja, iako su im prethodno od strane granične policije izdate potvrde o registraciji.¹⁶³ To praktično znači da su ova deca bez pratnje registrovana protivno član 12, st. 5 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, jer toj procesnoj radnji nisu mogla ni da pristupe bez obaveznog prisustva privremenog staratelja određenog u skladu sa Porođičnim zakonom.

160 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, član 56.

161 Pravilnikom o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad (čl. 53, st.2) predviđeno je da proces inicijalne procene može da potraje i do sedam dana u zavisnosti od nivoa prioriteta, dok se u praksi dešava da ceo proces traje i do mesec dana. Jedan od razloga je nedostatak ljudskih kapaciteta mesno nadležnih centara za socijalni rad.

162 Zaključak je izveden na osnovu šest konkretnih potvrda o registraciji koje su u toku septembra 2018. godine izdate nepraćenoj deci iz Avganistana i Irana od strane SGP Beograd i SGP Gradina.

163 Uvid u potvrde pravnik Beogradskog centra za ljudska prava imao je prilikom redovne posete Zavodu za vaspitanje omladine Niš 18. septembra 2018. godine i pravnog savetovanja dece kojoj su potvrde izdate.

Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je u odgovoru na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, koji je Beogradskom centru za ljudska prava dostavljen 16. novembra 2018. godine, navelo da se, po pravilu, maloletnim licima bez pratnje postavlja privremeni staratelj *nakon registracije i izdavanja potvrde o registraciji*, s tim da je obaveza terenskog socijalnog radnika da bude uz dete u postupku registracije i pre postavljanja privremenog staratelja detetu.¹⁶⁴ Međutim, odgovarajući na isti zahtev, Gradski centar za socijalni rad u Beogradu je naveo da se deca bez pratnje koji su strani državljani stavljaju pod neposredno starateljstvo teritorijalno nadležnog organa starateljstva *pre registracije* deteta od strane policijskih službenika i izdavanja potvrde o registraciji lica koje je izrazilo nameru da traži azil. Prema tome, ostaje nejasno da li se deca stavljaju pod privremeno starateljstvo pre ili posle izražavanja namere da traže azil i registracije deteta od strane policijskih službenika.

Pored toga, policijski službenici su u nekim slučajevima registrovali nepraćeno dete u prisustvu terenskog socijalnog radnika koji nije privremeni staratelj detetu. Instrukcijom resornog ministarstva, međutim, predviđeno je da terenski socijalni radnik samo koordinira podrškom detetu do dolaska stručnog radnika centra za socijalni rad.¹⁶⁵ U okviru ovih poslova, terenski radnik može uputiti dete na potrebne usluge koje pružaju drugi akteri u sistemu zaštite i nevladine organizacije, obezbediti psihosocijalnu podršku detetu i pružiti informacije koje su bitne za detetovu bezbednost i sigurnost.¹⁶⁶ Iz toga proizlazi da nepraćena deca ne bi smela da budu registrovana samo u prisustvu terenskog socijalnog radnika, već bi registracija trebalo da se vrši *u prisustvu privremenog staratelja* kako je to uostalom i predviđeno ZAPZ.

Obavezno prisustvo privremenog staratelja u svim postupcima koji se tiču deteta proizlazi ne samo iz ZAPZ i Porodičnog zakona, već i iz ratifikovanih međunarodnih ugovora, pre svega Konvencije o pravima deteta. Smisao postojanja privremenog staratelja je da se brine o dobrobiti deteta u svim aspektima zaštite, te da u njegovo ime zagovara postizanje trajnih rešenja i donošenja odluka u skladu sa procenjenim najboljim interesom deteta. Pored toga, privremeni staratelj je detetova veza i sa pravnim poretkom Srbije, jer upravo staratelj kao predstavnik nadležnog organa starateljstva može dete da upozna sa pravnim propisima koji ga se tiču i da ga upućuje na adekvatne službe kojima može da se obrati radi uživanja određenog prava.

164 Odgovor Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 07-00-00989/2018-15 od 9. novembra 2018. godine.

165 Instrukcija 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 maloletnih migranata bez pratnje, broj 011-00-00682/2017-01 od 10. oktobra 2017. godine, str. 18, st. 3.

166 *Ibid.*

Što skorije dodeljivanje privremenog staratelja je bitno i zbog kratkih rokova koje ZAPZ ostavlja strancu koji je izrazio nameru da samostalno podnese zahtev za azil. Naime, iako ova izmena na prvi pogled može da deluje kao pozitivan pomak jer bi trebalo da doprinese ubrzavanju procedure azila, situacija se dodatno usložnjava kada su u pitanju nepraćena ili razdvojena deca, koja ne mogu da pristupe postupku azila bez obaveznog prisustva privremenog staratelja dodeljenog od strane mesno nadležnog centra za socijalni rad, a postupak stavljanja deteta pod starateljstvo može da potraje i do mesec dana. To praktično znači da nepraćena deca verovatno neće biti u mogućnosti da podnesu zahtev za azil u zakonom propisanom roku. Ostaje da se vidi da li će Kancelarija za azil restriktivno tumačiti ove odredbe ili će, imajući u vidu navedene prepreke koje ne zavise od samog deteta, omogućavati deci da zahtev za azil podnesu i po isteku zakonskih rokova.

6.2. Postupak azila

U postupku azila, kao i u svakom drugom postupku koji se tiče deteta, mora se voditi računa o nekoliko bitnih stvari. Pre svega se mora obezbediti poštovanje četiri osnovna principa na kojima se zasniva Konvencija o pravima deteta, a to su: zabrana diskriminacije, poštovanje najboljeg interesa deteta, pravo na život, opstanak i razvoj i pravo deteta da slobodno izražava svoje stavove.

Postupci azila po zahtevima za azil podnetim od strane dece u praksi se ne razlikuju od postupaka azila koji se vode po zahtevima odraslih osoba. U praksi se dešavalo da procesna radnja u postupku po zahtevu za azil nepraćenog deteta traje i preko sedam sati, što se, i pored pravljenja pauza, svakako ne može smatrati da je u najboljem interesu deteta.¹⁶⁷ Pored toga, iz našeg iskustva, mlađa deca koja su zahtev za azil podnela zajedno sa roditeljima u najvećem broju slučajeva nisu bila ni saslušana u postupku azila već je to u njihovo ime činio jedan od roditelja. Ovde je bitno napomenuti da deca mogu da budu izložena sličnim ili identičnim oblicima progona kao i odrasle osobe.¹⁶⁸ Ponekad sama činjenica da je izbeglica dete može da bude centralni element koji utiče na postojanje osnovanog straha od progona.¹⁶⁹ Takođe, ostale karakteristike zasnovane na identitetu deteta, kao što je porodična istorija, pripadnost određenoj društvenoj

167 U pitanju je procesna radnja usmene rasprave u slučaju deteta K. P., kojeg u postupku azila zastupaju pravnici Beogradskog centra za ljudska prava. U zapisniku Kancelarije za azil 03/9 broj 26-2348/17 od 30. maja 2018. godine navedeno je da je usmena rasprava počela u 11:15 časova, a završila se u 18:40 časova.

168 Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, UNHCR, HCR/GIP/09/08, 22. decembar 2009. godine, para. 15.

169 *Ibid.*, para. 18.

klasi ili kasti, zdravstveno stanje ili potrebe, obrazovanje i nivo ličnog dohotka, mogu da doprinesu povećanju opasnosti od progona, utiču na vrstu i način progona deteta i pogoršaju štetu koja se nanosi detetu.¹⁷⁰ Imajući u vidu da su deca zavisna od odraslih osoba i da imaju specifične razvojne potrebe, uskraćivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava može da bude od presudne važnosti u postupku procene detetovog zahteva za azil.¹⁷¹

Pre donošenja bilo kakve odluke koja se tiče deteta, mora da se ima u vidu najbolji interes deteta u *datom trenutku*, a to je obaveza nadležnih organa bez obzira da li je dete samostalno podnelo zahtev za azil ili je zahtev podnelo sa porodicom. Procena najboljeg interesa mora da uključi razmatranje bezbednosti deteta, odnosno, pravo deteta na zaštitu od svih oblika fizičkog ili psihičkog nasilja, povređivanja ili zlostavljanja, kao i zaštitu od seksualne, ekonomske i druge eksploatacije, prisilnog rada, ratnog konflikta i slično.¹⁷² Iako se postupak procene najboljeg interesa deteta obavlja imajući u vidu bezbednost i integritet deteta u datom trenutku, princip predostrožnosti zahteva da donosioci odluka ispituju i mogućnost od rizika i povreda prava koji bi mogli da *nastanu u budućnosti* kao posledica odluke koja se donosi sada.¹⁷³ Pored toga, nijedna odluka koja se tiče deteta ne sme biti doneta tako da njen ishod negativno utiče na detetovo pravo na život, opstanak i razvoj u holističkom smislu.¹⁷⁴

U toku 2018. godine, organi nadležni za sprovođenje postupka azila u Srbiji nastavili su sa praksom odbacivanja i odbijanja zahteva za azil koji su podnela deca, bez uzimanja u obzir svih okolnosti i odredaba zakona koji štite decu. Odredbe kojima se štite prava dece vrlo retko su pomenute u odlukama nadležnih organa u postupku azila,¹⁷⁵ i nije im pridata odgovarajuća pažnja u procesu donošenja odluke koja se tiče deteta.¹⁷⁶ Propuštanje nadležnih organa da odmah na početku postupka azila utvrde koji su to interesi deteta dovodi do situacije u kojoj je nemoguće proceniti da li postoje neke druge okolnosti koje prevazilaze te interese.

170 *Ibid.*, para. 12.

171 *Ibid.*, para. 14.

172 Opšti komentar broj 14: Pravo deteta da njegovi ili njeni najbolji interesi budu od prvenstvenog značaja (član 3, st. 1), Komitet za prava deteta, CRC/C/GC/14, 29. maj 2013. godine, para. 73.

173 *Ibid.*, para. 74.

174 Opšti komentar broj 5: Opšte mere implementacije Konvencije o pravima deteta (čl. 4, 42 i 44, st. 6), Komitet za prava deteta, CRC/GC/2003/5, 27. novembar 2003. godine, para. 12.

175 Zaključak je izveden na osnovu analize odluka po zahtevima za azil osoba koje su pravnici Beogradskog centra za ljudska prava zastupali u postupku azila.

176 Obaveza proistekla iz mnogih međunarodnih konvencija, uključujući i Konvenciju o pravima deteta, i iz domaćeg zakonodavstva, uključujući Porodični zakon.

U skladu s apsolutnom zabranom vraćanja osoba u zemlje u kojima mogu da se nađu u opasnosti od zlostavljanja (*non-refoulement*), države moraju da se uvere da je zemlja u koju žele da vrate određenu osobu sigurna i da u njoj može da uživa *efektivnu zaštitu*. Kada su deca u pitanju, neiscrpna lista zahteva koje određena država mora ispuniti da bi se smatrala sigurnom, a koje proizlaze iz prakse Evropskog suda za ljudska prava, uključuje garantovanje adekvatnog nivoa zaštite koje odgovara specifičnim potrebama deteta u pitanju,¹⁷⁷ postojanje odgovarajućih smeštajnih uslova,¹⁷⁸ kao i odsustvo prakse zatvaranja dece (*detention*).¹⁷⁹ Pored toga, država u koju dete treba da bude vraćeno mora da pristane da primi dete i omogućiti mu da pristupi postupku azila, pri čemu sistem azila mora da bude u skladu sa međunarodnim standardima ne samo u teoriji već i u praksi.

Donošenje negativne odluke u postupku azila za decu praktično znači da u kratkom periodu moraju da napuste teritoriju Srbije, što je problematično iz nekoliko razloga. Prvo, jedini način na koji dete bez važeće putne isprave može da napusti državu je *ilegalan*, koristeći krijumčarske mreže. Drugo, na taj način se dete izlaže nebrojenim opasnostima po život i ličnu bezbednost, uključujući i opasnost da postane žrtva trgovine ljudima, naročito ukoliko nema sredstava za izdržavanje niti se vraća u zemlju u kojoj ima roditelje ili rođake koji bi mogli da se brinu o njemu. Upravo zbog sličnog slučaja, Evropski sud za ljudska prava je u toku 2017. godine usvojio zahtev Beogradskog centra za ljudska prava i Srbiji izrekao privremenu meru kako bi se sprečilo prinudno udaljavanje sedamnaestogodišnjeg dečaka u Bugarsku.¹⁸⁰

Među slučajevima koji su se našli pred nadležnim organima u postupku azila u 2018. godini ističe se slučaj jednog deteta, tražioca azila iz Avganistana. Dečak je podneo zahtev za azil još u decembru 2016. godine, kada je imao 16 godina. Kancelarija za azil je odbacila njegov zahtev našavši da je Bugarska, iz koje je dečak ušao u Srbiju, u konkretnom slučaju za njega sigurna treća zemlja. Komisija za azil je potvrdila ovu odluku, nakon čega je podneta tužba Upravnom sudu. Presudom Upravnog suda od februara 2018. godine,¹⁸¹ slučaj je vraćen na ponovno odlučivanje Komisiji za azil zbog toga što, prilikom donošenja rešenja po žalbi, Komisija za azil nije uzela u obzir činjenicu da je u pitanju dete niti je, shodno tome, cenila najbolji interes deteta. Međutim, Komisija za azil je u ponovljenom postupku¹⁸² odbila žalbu smatrajući da je najbolji interes deteta

177 *Rahimi protiv Grčke*, predstavka br. 8684/08.

178 *Tarakhel protiv Švajcarske*, predstavka br. 29217/12, st. 121.

179 *Housein protiv Grčke*, predstavka br. 71825/11; *Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga protiv Belgije*, predstavka br. 13178/03.

180 Vidi više u: *Pravo na azil 2017*, str. 67-68.

181 Presuda Upravnog suda br. 22 U 13309/17 od 8. februara 2018. godine.

182 Rešenje Komisije za azil br. AŽ-09-T-1/17 od 5. aprila 2018. godine.

poštovan samim tim što su postupajući organi imali u vidu činjenicu da se radi o detetu i da je tokom trajanja postupka azila imao privremenog staratelja. Ovde je bitno napomenuti da činjenica da je dete u postupku imalo privremenog staratelja ne oslobađa postupajuće organe u postupku azila od *obaveze da odmere efekte negativne odluke na razvoj deteta* i da samu odluku donose imajući u vidu *najbolji interes deteta*. Drugim rečima, ako nadležni organi donose odluku da li detetu priznaju utočište ili dodeljuju supsidijarnu zaštitu ili donose negativnu odluku i nalažu mu da napusti teritoriju Srbije neophodno je da ponude suštinske argumente kojima se pokazuje da je takva odluka donesena na osnovu odmeravanja šta je to u najboljem interesu deteta.

U spornoj odluci Komisije za azil u ovom slučaju notirano je da u Bugarskoj postoji sistem zaštite deteta utvrđen zakonom, što samo po sebi nije sporno. Međutim, ono što je Komisija za azil propustila da pokaže jeste da li je taj sistem u praksi i u konkretnom slučaju u stanju da pruži zaštitu detetu, a ne da li postoje propisi kojima se ta zaštita garantuje. Naime, poštovanje načela najboljeg interesa deteta, prema stavu Komiteta za prava deteta, nije samo formalnog karaktera, već mora da ima i suštinski element.¹⁸³ Ocenjujući stepen poštovanja Konvencije o pravima deteta u Bugarskoj, Komitet za prava deteta je zaključio da u toj zemlji *formalno* postoji sistem zaštite dece u čijem se centru nalazi princip najboljeg interesa deteta, ali da postoji veliki problem u primeni tog principa.¹⁸⁴ Naime, Komitet je istakao zabrinutost u pogledu pogrešnog shvatanja bugarskih vlasti o tome šta je to zapravo princip najboljeg interesa deteta i koje odgovornosti njegova primena nosi sa sobom.¹⁸⁵ To je naročito izraženo u bugarskom sudskom sistemu, među profesionalcima koji se bave zaštitom dece i socijalnim radnicima.¹⁸⁶

Imajući u vidu apsolutnu prirodu člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima, Evropski sud je istakao pozitivnu ulogu država da pruže zaštitu naročito ugroženim kategorijama ljudi, kao što su deca razdvojena od roditelja ili staratelja, bez obzira na njihov pravni status.¹⁸⁷ Vraćanje dece direktno ili indirektno u treću državu a da se prethodno *ne sprovede postupak procene* da li detetu u toj državi preti opasnost od torture, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja samo po sebi može da predstavlja povredu člana 3.¹⁸⁸ Evropski sud za ljudska prava je već potvrdio da obaveze država koje proističu iz Evropske konvencije

183 Vidi: Opšti komentar broj 14: Pravo deteta da njegovi ili njeni najbolji interesi budu od prvenstvenog značaja (član 3, st. 1), Komitet za prava deteta, CRC/C/GC/14, 29. maj 2013. godine.

184 Zaključna zapažanja na kombinovani treći do peti periodični izveštaj Bugarske, Komitet za prava deteta, CRC/C/BGR/CO/3-5, 21. novembar 2016. godine, para. 21.

185 *Ibid.*

186 *Ibid.*

187 *Rahimi protiv Grčke*, predstavka br. 8684/08.

188 *Ibid.*, *Housein protiv Grčke*, predstavka br. 71825/11, *Aarabi protiv Grčke*, predstavka br. 39766/09, *Elmi i Aweys Abubakar protiv Malte*, predstavke br. 25794/13 i 28151/13.

o ljudskim pravima moraju da budu interpretirane u svetlu obaveza koje države imaju u odnosu na Konvenciju o pravima deteta, koja postavlja „opšte principe međunarodnog prava“.¹⁸⁹ Prema tome, prilikom donošenja odluke o tome da li je u nekoj zemlji kroz koju je prošlo dete moglo da ostvari efektivnu zaštitu, mora se u najmanju ruku voditi računa o nekoliko stvari. Neiscrpna lista uključuje postojanje adekvatnog nivoa zaštite koja odgovara individualnim potrebama konkretnog deteta,¹⁹⁰ odgovarajućih smeštajnih kapaciteta,¹⁹¹ i odsustvo praksi smeštanja dece u ustanove zatvorenog tipa.¹⁹² Dodatno, da bi se detetu naložilo da se vrati u treću zemlju, ta država mora da se izričito složi da prihvati tražioca azila i da mu omogući da pristupi postupku azila, da se u njoj poštuju standardi međunarodnog izbegličkog prava i prava ljudskih prava ne samo u teoriji već i u praksi, te da se tražiocu azila omogući da u efikasnom i pravičnom postupku ostvari međunarodnu zaštitu uz poštovanje prava deteta. Komisija za azil i Kancelarija za azil su u gore navedenom slučaju propustile da sprovedu postupak procene koji bi uzeo u obzir navedene standarde Evropskog suda za ljudska prava. U trenutku zaključenja ovog izveštaja u toku je postupak po tužbi.

Iz analize odluka nadležnih organa u postupku azila za tražioce azila mlađe od 18 godina, sa i bez pratnje, koje je Beogradski centar za ljudska prava zastupao tokom prethodnih nekoliko godina može se izvući nekoliko zaključaka. I negativne i pozitivne odluke nisu sadržale procenu najboljeg interesa deteta, niti je poseban položaj deteta kao ranjive grupe bio uziman kao činjenica od presudnog značaja prilikom donošenja odluke. Negativne odluke u postupcima azila u Srbiji nisu sadržale ni objašnjenje na koji način takva odluka utiče na opstanak, razvoj i ličnu bezbednost deteta kojemu je naloženo da se vrati u *sigurnu treću zemlju*.

6.3. Alternativno staranje¹⁹³ o deci u toku postupka azila

Komitet za prava deteta i Komitet za ljudska prava su 2017. godine preporučili Srbiji da osigura potpuno uključivanje dece koja su tražila azil i dece izbeglica bez pratnje u postojeći sistem zaštite dece, te da im obezbedi smeštaj u hraniteljskim porodicama ili drugim smeštajnim kapacitetima koji su adekvatni za njihov uzrast, pol i potrebe, u skladu sa procenama najboljeg interesa sprovedenim na individualnoj osnovi.¹⁹⁴

189 *Harroudj protiv Francuske*, predstavka br. 43631/09.

190 *Rahimi protiv Grčke*, predstavka br. 8684/08.

191 *Tarakhel protiv Švajcarske*, predstavka br. 29217/12, st. 121.

192 *Housein protiv Grčke*, predstavka br. 71825/11; i *Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga protiv Belgije*, predstavka br. 13178/03.

193 Staranje o deci koje je alternativno u odnosu na detetovu porodicu.

194 Vidi: Zaključna zapažanja u vezi sa kombinovanim drugim i trećim izveštajem Srbije, Komitet za prava deteta, CRC/C/SRB/CO/2-3, 7. mart 2017. godine, para. 56-57; i Zaključna

6.3.1. Smeštaj dece u centre za azil i druge objekte namenjene za smeštaj tražilaca azila

Do donošenja pravnosnažne odluke u postupku azila, tražiocima azila se u nekom od objekata namenjenom za smeštaj tražilaca azila obezbeđuju materijalni uslovi prihvata, odnosno smeštaj, hrana, odeća i novčana sredstva za lične potrebe.¹⁹⁵ ZAPZ propisano je da će se prilikom smeštaja stranca koji je izrazio nameru da traži azil posebno voditi računa o njegovom polu i uzrastu, o tome da li je u pitanju osoba kojoj su potrebne posebne procesne ili prihvatne garancije, kao i o jedinstvu porodice.¹⁹⁶

ZAPZ¹⁹⁷ predviđa da se u centru za azil i drugom objektu namenjenom za smeštaj tražilaca azila obezbeđuju materijalni uslovi prihvata nepraćenog deteta do donošenja pravnosnažne odluke o zahtevu za azil. Iako se ne može reći da su centri u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije adekvatni za smeštanje nepraćene i razdvojene dece, pre svega zbog toga što to nisu ustanove socijalne zaštite, ipak je došlo do nekih pozitivnih pomaka u odnosu na prethodne godine. Naime, Komesarijat za izbeglice i migracije je doneo odluku da svu nepraćenu i razdvojenu decu smešta u jedan centar za azil koji se nalazi u beogradskom naselju Krnjača. Ova odluka je bitna jer se upravo u Beogradu nalazi najveći broj organizacija koje mogu da pruže različite vrste podrške deci i njihovim starateljima, od psihološkog savetovanja, preko pomoći u pristupu obrazovanju, do pravne pomoći i zastupanja u postupku azila.

Komesarijat za izbeglice i migracije u okviru smeštajnih kapaciteta u njegovoj nadležnosti smešta decu bez pratnje u Centar za azil „PIM“ Krnjača u posebnoj jedinici, odvojenu od ostalih tražilaca azila. Prema informacijama koje je Beogradski centar za ljudska prava dobio u novembru 2018. godine, deca bez pratnje su bila smeštena u šest zasebnih objekata u okviru Centra za azil Krnjača, od kojih svaki ima kapacitet od 60 do 70 mesta za spavanje.¹⁹⁸ U Centru za azil Krnjača nije obezbeđeno stalno prisustvo organa starateljstva, a socijalni radnici se pojavljuju po dobijanju obaveštenja od Komesarijata za izbeglice i migracije da se u centru za azil pojavilo dete bez pratnje.¹⁹⁹ Ukazujući na lošu praksu Srbije da nepraćenu decu mlađu od 16 godina smešta u centre za azil sa neadekvatnim objektima i bez obučenog osoblja da se efikasno brine o njima, Komitet

zapažanja u vezi sa trećim periodičnim izveštajem Srbije, Komitet za ljudska prava, CCPR/C/SRB/CO/3, 10. april 2017. godine, para. 32-33.

195 ZAPZ, član 50, st. 1.

196 ZAPZ, član 50, st. 3.

197 ZAPZ, član 53.

198 Odgovor Komesarijata za izbeglice i migracije na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 019-4951/1-2018 od 6. novembra 2018. godine.

199 *Ibid.*

za prava deteta je uputio Srbiji preporuku da toj deci obezbedi smeštaj u hraniteljskim porodicama ili smeštajnim kapacitetima koji su adekvatni za uzrast, pol i potrebe svakog pojedinačnog deteta.²⁰⁰

6.3.2. Smeštaj dece u ustanove socijalne zaštite

Nepraćenom detetu koje je podnelo zahtev za azil može se, izuzetno, obezbediti smeštaj u ustanovi socijalne zaštite, kod drugog pružaoca usluge smeštaja ili u drugoj porodici, ako se u centru za azil ili drugom objektu namenjenom za smeštaj tražilaca azila ne mogu obezbediti potrebni uslovi za njegov smeštaj.²⁰¹ Takvu odluku donosi Komesarijat za izbeglice i migracije na osnovu rešenja centra za socijalni rad.²⁰² S obzirom da u Srbiji i dalje ne postoje specijalizovane ustanove za alternativno staranje o nepraćenju i razdvojenoj deci, ova deca se najčešće smeštaju u radne jedinice pri Zavodu za vaspitanje dece i omladine Beograd²⁰³ i Zavodu za vaspitanje omladine Niš, a povremeno i u druge ustanove, poput Doma za decu „Jovan Jovanović Zmaj“ pri Centru za zaštitu odojčadi, dece i omladine u Beogradu.

Glavni problem kada su u pitanju Zavod za vaspitanje dece i omladine Beograd i Zavod za vaspitanje omladine Niš jeste što je njihova primarna delatnost zbrinjavanje, vaspitanje, obrazovanje, profesionalno osposobljavanje i zaštita zdravlja dece i omladine u sukobu sa zakonom i poremećajem u ponašanju. To su ustanove poluotvorenog tipa, sa aktivnostima i osobljem specijalizovanim za resocijalizaciju dece sa izrečenom vaspitnom merom, te se prema tome ne mogu smatrati u potpunosti pogodnim za smeštanje nepraćene i razdvojene dece kojoj treba drugačija vrsta podrške.

Od oktobra 2018. godine, uz pomoć UNHCR osposobljena je radna jedinica u okviru Doma „Jovan Jovanović Zmaj“ koja je predviđena za smeštanje nepraćene i razdvojene dece, a Dom za decu ometenu u razvoju „Kolevka“ u Subotici, koji u svom sastavu ima prihvatnu stanicu za stranu decu bez pratnje, nije realizovao nijedan smeštaj u toku 2018. godine.²⁰⁴

U okviru Zavoda za vaspitanje omladine Niš kao posebna radna jedinica deluje Centar za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje roditelja odnosno starate-

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

201 ZAPZ, član 52, st. 2.

202 *Ibid.*

203 Radna jedinica Centar za smeštaj stranih maloletnih lica bez pratnje roditelja ili staratelja nalazi se u Vodovodskoj ulici u Beogradu, u objektu koji je udaljen od objekta u kome se smeštaju deca sa izrečenom vaspitnom merom.

204 Odgovor Doma za decu ometenu u razvoju „Kolevka“ na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, broj 01-1956 od 5. novembra 2018. godine.

lja, sa primarnim ciljem obezbeđivanja smeštaja stranoj deci bez pratnje uzrasta od 10 do 18 godina. Za razliku od drugih mesta gde su boravila nepraćena deca, deci bez pratnje smeštenoj u ovu ustanovu kao privremeni staratelj dodeljivana je osoba koja je zaposlena u samom Zavodu, a ne u teritorijalno nadležnom organu starateljstva.

U ranijem periodu, ukoliko bi dete smešteno u Centru izrazilo nameru da traži azil, njegov privremeni staratelj se obraćao Kancelariji za azil sa zahtevom da se tom detetu izda potvrda o izraženoj nameri da traži azil, nakon čega bi dete bilo smešteno u neki od centara za azil. Međutim, takva praksa je promenjena u skladu sa preporukom resornog ministarstva i sada deca mogu da nastave da borave u Centru do okončanja postupka azila, ukoliko staratelj i voditelj slučaja procene da je to u detetovom najboljem interesu.²⁰⁵

Smeštajni kapacitet Centra je petnaest mesta, a u prvih šest meseci 2018. godine deca su se u ovoj ustanovi polu-otvorenog tipa zadržavala najduže šest dana.²⁰⁶ Zbog kratkog vremena boravka u Centru, ova deca nisu uključivana u formalni sistem obrazovanja.²⁰⁷ S druge strane, u slučaju deteta koje je u Centar smešteno u septembru 2018. godine, dete je vrlo brzo uključeno u sistem obrazovanja i počelo je da se bavi vannastavnim aktivnostima.

U okviru Zavoda za vaspitanje dece i omladine Beograd²⁰⁸ od 2011. deluje radna jedinica Centar za smeštaj stranih maloletnih lica bez pratnje roditelja ili staratelja, odeljenje u Vodovodskoj ulici u beogradskom naselju Žarkovo. Kapacitet ove ustanove je 15 mesta, a pored dečaka, tamo su se u toku 2018. godine smeštale i devojčice bez pratnje. Sva deca koja su smeštena u Centar bila su uključena u formalni obrazovni sistem.

Dom za decu „Jovan Jovanović Zmaj“ u sastavu je Centra za zaštitu odojčadi, dece i omladine i zbrinjava decu lišenu roditeljskog staranja uzrasta od 7 do 18 godina. Sredstvima UNHCR obavljena je rekonstrukcija potkrovlja Doma, čime je kapacitet ove ustanove za smeštanje nepraćene i razdvojene dece povećan na deset mesta.²⁰⁹

205 Odgovor Zavoda za vaspitanje omladine, RJ Centar za smeštaj maloletnih migranata bez pratnje roditelja odnosno staratelja na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, broj 01-960, od 1. novembra 2018. godine.

206 *Ibid.*

207 *Ibid.*

208 Beogradski centar za ljudska prava je putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja pokušao da pribavi više informacija o funkcionisanju Centra za smeštaj stranih maloletnih lica bez pratnje roditelja ili staratelja, ali je Zavod u odgovoru na zahtev br. 2597 od 5. novembra 2018. godine naveo da tražene informacije ne može da dostavi bez prethodne saglasnosti Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Sve ostale institucije kojima je zahtev poslat dostavile su Beogradskom centru za ljudska prava tražene informacije.

209 *Minutes from the Child Protection Working Group*, UNICEF, 4. maj 2018. godine.

6.3.3. Specijalizovano hraniteljstvo

Specijalizovano hraniteljstvo kao oblik alternativnog staranja o nepraćenoj i razdvojenoj deci počelo je da se razvija 2016. godine, a taj proces je nastavljen i u narednim godinama. Iako je broj dece koja su u prethodnim godinama bila smeštena u hraniteljske porodice i dalje relativno mali,²¹⁰ ovaj vid brige o deci pokazao se veoma uspešnim i zbog toga je potrebno nastaviti sa podizanjem svesti i obučavanjem većeg broja hraniteljskih porodica.

U prvih šest meseci 2018. godine, samo četiri deteta bila su smeštena u hraniteljske porodice na teritoriji nadležnosti Centra za porodični smeštaj i usvojenje Beograd, gde postoji 29 hraniteljskih porodica obučanih za brigu o stranoj deci bez pratnje.²¹¹ Sva deca su bila muškog pola, starosti od nekoliko meseci do 15 godina, a poreklom iz Avganistana, Pakistana i Sirije.²¹² Na smeštaju su se u proseku zadržavala četiri meseca, a jedno dete je u hraniteljskoj porodici bilo preko godinu i po dana.²¹³

Na teritoriji nadležnosti Centra za porodični smeštaj i usvojenje Novi Sad u prvih šest meseci nije bilo strane dece bez pratnje na porodičnom smeštaju u hraniteljskim porodicama, iako su se na evidenciji ove ustanove nalazile tri hraniteljske porodice obučene za brigu o nepraćenoj deci.²¹⁴ S druge strane, na teritoriji nadležnosti Centra za porodični smeštaj i usvojenje Niš i dalje nema obučanih hraniteljskih porodica koje bi mogle da se brinu o stranoj deci bez pratnje, zbog čega nije ni bilo dece na hraniteljskom smeštaju.²¹⁵

Jedna od objektivnih poteškoća za širu primenu ovog vida alternativnog staranja o deci je činjenica da hraniteljske porodice često nerado na smeštaj primaju stariju decu,²¹⁶ a nepraćena deca migranti i izbeglice u Srbiji su uglavnom adolescenti.²¹⁷ Među decom koja su u prvih šest meseci 2018. godine bila na

210 Vidi: *Pravo na azil 2017*, str. 70-72.

211 Odgovor Centra za porodični smeštaj i usvojenje Beograd na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, broj 2518-560/19-2/18 od 29. novembra 2018. godine.

212 *Ibid.*

213 *Ibid.*

214 Odgovor Centra za porodični smeštaj i usvojenje Novi Sad za zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, broj 1587-560-2/2018-1 od 29. oktobra 2018. godine.

215 Odgovor Centra za porodični smeštaj i usvojenje Niš na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, broj 560-1163-19/18 od 26. oktobra 2018. godine.

216 *Specialized Foster Care for Unaccompanied and Separated Children in Serbia: A Case Study*, Save the Children, (2017), str. 8. Dostupno na: https://resourcecentre.savethechildren.net/sites/default/files/documents/specialised_foster_care_for_unaccompanied_and_separated_children_in_serbia.pdf.

217 Zaključak je izveden na osnovu odgovora Komesarijata za izbeglice i migracije na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 019-4951/1-2018 od 6. novembra 2018. godine, imajući u vidu da UNHCR procenjuje da je preko 80% svih izbeglica i migranata na teritoriji

smeštaju u hraniteljskim porodicama širom Srbije, samo jedno dete je bilo starije od šest godina.²¹⁸ Razlog za nedovoljno široko korišćenje hraniteljstva kao oblika alternativnog staranja za nepraćenu decu ne leži isključivo u činjenici da hraniteljske porodice nerado prihvataju da se staraju o starijoj deci. Sama nepraćena i razdvojena deca često ne žele da budu smeštena u hraniteljsku porodicu, najčešće zbog toga što ne žele da budu izdvojeni iz grupe sa kojom planiraju da nastave svoje putovanje.²¹⁹ Pored toga, Avganistan i Pakistan, zemlje porekla najvećeg broja nepraćene dece u Srbiji, su države u kojima nisu retke pojave ranih brakova i u kojima se muška deca odgajaju da snose finansijsku odgovornost za ostatak porodice. Stoga, ta deca sebe percipiraju kao odrasle osobe koje mogu da se brinu same o sebi, te im stoga nije potrebno da budu smeštena u hraniteljske porodice.

Srbije smešteno u centre koji se nalaze u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije. Vidi, na primer, *UNHCR Serbia Update 1-14 October 2018*, oktobar 2018. godine. Dostupno na: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/66323>.

218 Odgovor Centra za porodični smeštaj i usvojenje Beograd na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, broj 2518-560/19-2/18 od 29. novembra 2018. godine.

219 *Specialized Foster Care for Unaccompanied and Separated Children in Serbia: A Case Study*, Save the Children, 2017, str. 8.

7. MATERIJALNI USLOVI PRIHVATA TRAŽILACA AZILA

7.1. Pristup materijalnim uslovima prihvata

Tražiocima azila se do donošenja pravnosnažne odluke o zahtevu za azil obezbeđuju materijalni uslovi prihvata u centru za azil ili drugom objektu namenjenom za smeštaj tražilaca azila.²²⁰ Svi centri u koje se smeštaju tražioci azila osnivaju se, odnosno određuju odlukom Vlade.²²¹ Iako zakon predviđa obezbeđivanje smeštaja samo za tražioce azila i to do okončanja postupka azila, i u 2018. godini su u centrima za azil i drugim objektima namenjenim za smeštaj tražilaca azila boravila i lica koja nisu izrazila nameru da podnesu azil u Srbiji, niti su imala nameru to da učine.²²² Pravo boravka u centrima imaju sva lica koja su izrazila nameru da traže azil, bez obzira na njihovo finansijsko stanje.

Radom centra za azil ili drugog objekta namenjenog za smeštaj tražilaca azila rukovodi Komesarijat za izbeglice i migracije (Komesarijat), koji svojim aktom uređuje i unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mesta u centru za azil ili drugom objektu namenjenom za smeštaj tražilaca azila.²²³ Uslovi boravka u centrima kojima rukovodi Komesarijat regulisani su Pravilnikom o kućnom redu u centru za azil i drugom objektu za smeštaj tražilaca azila.²²⁴ Posebna pažnja se novim odredbama poklanja smeštaju maloletnih lica bez pratnje, a o čemu je više reči bilo u delu izveštaja u kome je obrađen položaj nepraćene i razdvojene dece u postupku azila.

Prilikom prijema u centre za azil ili druge objekte namenjene za smeštaj tražilaca azila, predviđeno je da se obavi zdravstveni pregled. Naime, Pravilnikom o zdravstvenim pregledima tražioca azila prilikom prijema u centar za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca azila (Pravilnik o zdravstvenom pregledu)²²⁵ predviđeno je da zdravstveni pregled tražilaca azila obavlja doktor medicine u

220 ZAPZ, član 51, st. 1.

221 ZAPZ, član 51, st. 2 i 3.

222 Ovaj zaključak izveden je na osnovu redovnih terenskih poseta i razgovora sa licima koja su boravila u pet centara za azil i 13 prihvatno-tranzitnih centara.

223 ZAPZ, član 51, st. 4.

224 *Sl. glasnik RS*, 96/18.

225 *Sl. glasnik RS*, 57/18.

domu zdravlja,²²⁶ a da pregled obuhvata anamnezu (zarazne i nezarazne bolesti, vakcionalni status), objektivni pregled i druge dijagnostične preglede po potrebi.²²⁷ Za tražioce azila koji dolaze iz zemalja u kojima postoji kolera, malarija ili drugo oboljenje koje predstavlja pretnju po javno zdravlje predviđen je karantin, odnosno zdravstveni nadzor u periodu maksimalne inkubacije za suspektno oboljenje.²²⁸

Tražiocima azila imaju pravo da, pored smeštaja u centre kojima rukovodi Komesarijat za izbeglice i migracije, budu smešteni i na privatnu adresu ukoliko to sebi mogu da priušte. Ipak, lica koja planiraju da žive na privatnoj adresi moraju prvo da se jave u centar koji je naznačen na njihovoj potvrdi, a da se onda obrate Kancelariji za azil sa zahtevom da im se odobri boravak na privatnoj adresi.

7.2. Vrste materijalnih uslova prihvata i pravo na socijalnu pomoć

Tražiocima azila koji borave u centrima u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije imaju pravo na materijalne uslove prihvata koji obuhvataju smeštaj, hranu, odeću i novčana sredstva.²²⁹ Stupanjem ZAPZ na snagu uvedena je i mogućnost da tražioce azila dobiju novčana sredstva za lične potrebe.²³⁰ Iako ova odredba donosi inovativno rešenje kojim se finansijski olakšava boravak tražiocima azila u Republici Srbiji, Beogradski centar za ljudska prava do zaključivanja ovog izveštaja nije bio upoznat ni sa jednim pojedinačnim slučajem u kome su takva novčana sredstva dodeljena.

Lica koja su izrazila nameru da podnesu zahtev za azil imaju pravo i na socijalnu pomoć. Pravilnikom o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil (Pravilnik o socijalnoj pomoći)²³¹ propisano je da se socijalna pomoć ostvaruje u vidu mesečne novčane pomoći, pod uslovom da lice nije smešteno u centar za azil i da to lice i članovi njegove porodice nemaju prihode ili su ti prihodi ispod osnovice za utvrđivanje visine novčane socijalne pomoći propisane zakonom.²³² Rešenjem o nominalnim iznosima novčane so-

226 Pravilnik o zdravstvenom pregledu, član 2.

227 Pravilnik o zdravstvenom pregledu, član 3.

228 Pravilnik o zdravstvenom pregledu, član 4.

229 ZAPZ, član 50, st. 1.

230 Visina novčanih sredstava za lične potrebe jednaka je visini sredstava koju ostvaruju odrasli korisnici prava u socijalnoj zaštiti bez prihoda, smešteni u ustanovu socijalne zaštite, u skladu sa propisima koji uređuju oblast socijalne zaštite. Novčana sredstva dodeljuju se za najviše četiri člana porodičnog domaćinstva tražioca, uključujući i tražiocu azila.

231 *Sl. glasnik RS*, 44/08 i 78/11.

232 Pravilnik o socijalnoj pomoći, član 3.

cijalne pomoći²³³ od 27. aprila 2018. godine utvrđeno je da pojedinac, odnosno nosilac prava u porodici, može da primi novčanu pomoć u iznosu od 8.283 dinara, da svaka naredna odrasla osoba u porodici može da primi 4.142 dinara, dok dete do 18 godina može da primi najviše 2.485 dinara mesečno.²³⁴ O zahtevu za ostvarivanje prava na mesečnu novčanu pomoć odlučuje centar za socijalni rad u opštini na kojoj to lice boravi, a uz zahtev se prilaže lična karta za tražioce azila ili za osobe kojima je odobreno pravo na azil i dokazi koji potkrepljuju taj zahtev.²³⁵ Sam postupak za ostvarivanje ovog prava sprovodi se u skladu s odredbama ZOUP. Uslovi za korišćenje prava na mesečnu novčanu pomoć preispituju se, po službenoj dužnosti, svakih 12 meseci.²³⁶

7.3. Sloboda kretanja

Po prijemu u centar za azil ili drugi objekat namenjen za smeštaj, tražilac azila ima pravo da boravi u Republici Srbiji i za to vreme može se slobodno kretati po teritoriji, pod uslovom da ne postoje razlozi za ograničenje njegovog kretanja.²³⁷ Iako su svi ovi centri otvorenog tipa, tražioci azila su obavezni da poštuju Pravilnik o kućnom redu u centru za azil i drugom objektu za smeštaj tražilaca azila (Pravilnik o kućnom redu), kojim je predviđeno da se centri zaključavaju u periodu od 22 časa u zimskom periodu odnosno 23 časa u letnjem periodu do 6 časova narednog dana („vreme noćnog mira“).²³⁸ Svako veče pre zaključavanja centra predstavnici Komesarijata za izbeglice i migracije ulaze u prostorije u kojima borave tražioci azila i proveravaju da li su prisutni. O svim nedozvoljenim odsustvovanjima Komesarijat za izbeglice i migracije blagovremeno obaveštava Kancelariju za azil. Tražilac azila koji nedozvoljeno odsustvuje iz centra u vreme pre zaključavanja nalazi se u opasnosti da mu postupak azila bude obustavljen u skladu sa odredbama ZAPZ.²³⁹

Članom 78 ZAPZ propisane su mere za ograničenje kretanja tražilaca azila koje mogu da budu u formi zabrane napuštanja centra za azil, određene adre-

233 *Sl. glasnik RS*, 31/18.

234 Rešenje o nominalnim iznosima novčane socijalne pomoći, član 1.

235 Pravilnik o socijalnoj pomoći, član 8.

236 *Ibid.*, član 12.

237 ZAPZ, član 48.

238 Pravilnik o kućnom redu, član 8.

239 ZAPZ, član 47, st. 2, tač. 3: „Smatra se da je tražilac odustao od zahteva ako: [...] 3) ne obavesti Kancelariju za azil o promeni adrese boravka u roku od tri dana od dana kada je promena nastala ili ako na drugi način sprečava da mu se uruči poziv ili druga pismena, a ne opravda razloge za propuštanje [...]“.

se, odnosno određenog prostora. Ograničenje kretanja u ovom slučaju može da traje najduže tri meseca.²⁴⁰ Izuzetno, ograničenje kretanja može se produžiti na još tri meseca ukoliko je to potrebno zbog utvrđivanja bitnih činjenica, dokaza i okolnosti na kojima je zahtev za azil zasnovan, a koji se ne mogu utvrditi bez ograničenja kretanja tražioca azila zbog opasnosti od bekstva, zatim radi obezbeđivanja pristupa tražioca u postupku azila kad se osnovano može pretpostaviti da je zahtev za azil podneo da bi izbegao deportaciju, te ukoliko to nalažu razlozi zaštite bezbednosti Republike Srbije.²⁴¹ Tražiocu azila koji se ne pridržava mere ograničenja kretanja može biti određen boravak u prihvatilištu za strance koji je ustanova zatvorenog tipa.

7.4. Vrste smeštaja

Osobe koje izraze nameru da podnesu zahtev za azil imaju pravo boravka u nekom od pet stalnih centara za azil²⁴² i 14 prihvatno-tranzitnih centara,²⁴³ koji su osnivani od 2015. godine u cilju prihvata iz humanitarnih razloga povećanog broja izbeglica i migranata koji su boravili na teritoriji Republike Srbije. U većinu od ovih centara tražioci azila smeštani su u toku cele godine, dok su prihvatno-tranzitni centri u Preševu, Beloj Palanci - Divljani i Dimitrovgradu privremeno stavljeni u stanje mirovanja zbog smanjenja broja izbeglica i migranata, u cilju racionalizacije mreže prihvatno-tranzitnih centara i optimizacije troškova pred nastupajuću grejnu sezonu i zimu.²⁴⁴ U slučaju povećanja broja izbeglica i migranata, ovi centri će, prema tvrdnjama Komesarijata, moći da se osposobe u roku od nekoliko sati.²⁴⁵ Prihvatno-tranzitni centar u Šidu, koji je privremeno zatvoren maja 2017. godine ponovo je otvoren početkom decembra 2018. godine.

240 ZAPZ, član 78, st. 3.

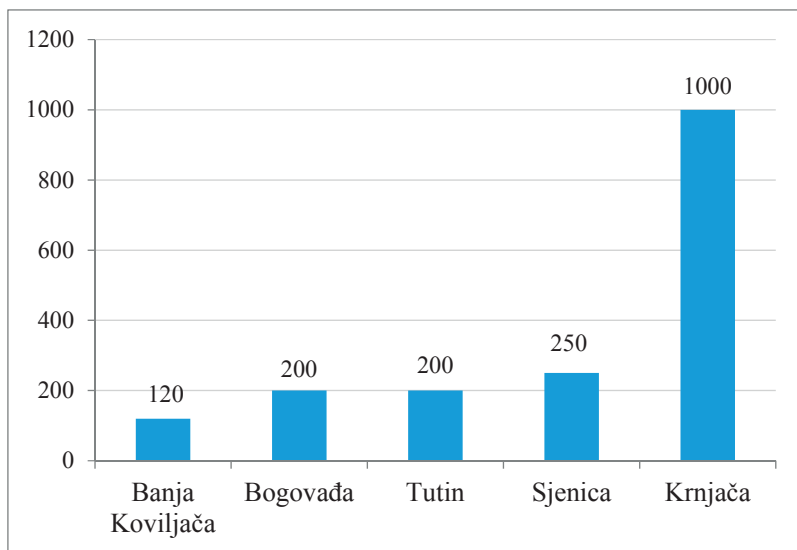
241 ZAPZ, član 78, st. 4.

242 Ovi centri nalazili su se u Krnjači, Bogovađi, Banji Koviljači, Tutinu i Sjenici.

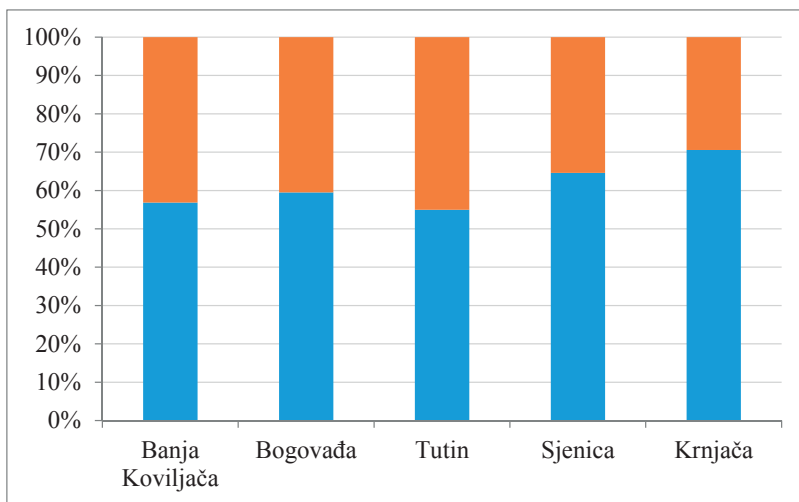
243 Ovi centri nalazili su se u Subotici, Kikindi, Somboru, Adaševcima, Principovcu, Obrenovcu, Bosilegradu, Divljani, Dimitrovgradu, Pirotu, Bujanovcu, Vranju, Preševu i Šidu.

244 Odgovor Komesarijata za izbeglice i migracije na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 019-4710/1-2018 od 22. oktobra 2018. godine.

245 *Ibid.*



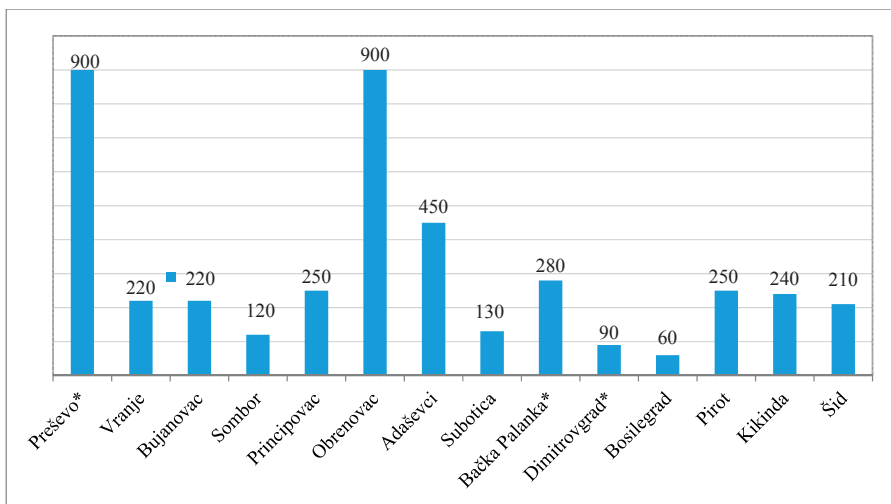
Grafikon 6: Kapacitet centara za azil (ukupno 1.770).²⁴⁶



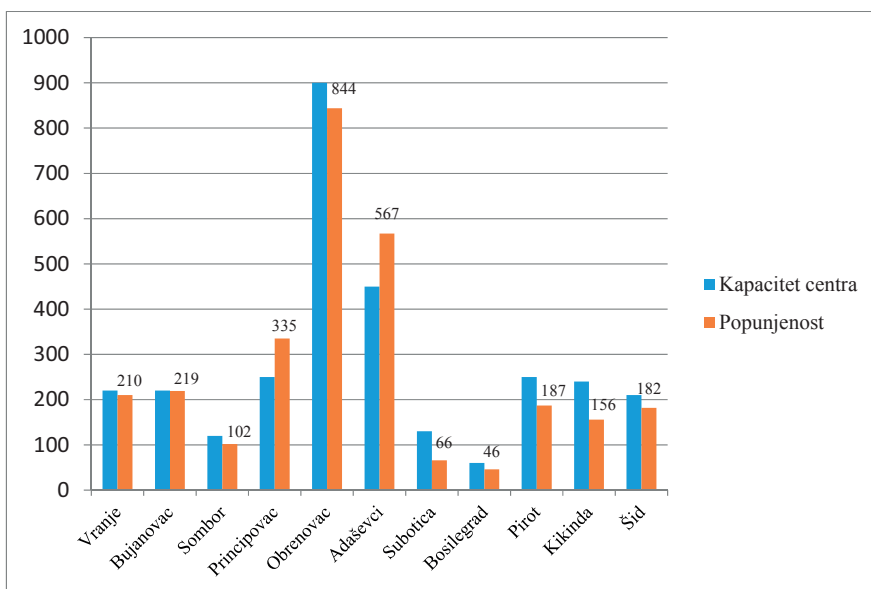
Grafikon 7: Popunjenost centara za azil u novembru 2018. godine (ukupno 945 smeštenih).²⁴⁷

246 Podaci Komesarijata za izbeglice i migracije od novembra 2018. godine dostupni su na: <http://www.kirs.gov.rs/docs/site-profiles/PC-SR-2018-11.pdf>.

247 *Ibid.*



Grafikon 8: Kapacitet prihvatno-tranzitnih centara (ukupno 4.110).²⁴⁸



Grafikon 9: Popunjenost aktivnih prihvatno-tranzitnih centara u novembru 2018. godine (ukupno 2.914 smeštenih).²⁴⁹

248 *Ibid.*

249 *Ibid.*

7.5. Uslovi boravka u centrima za azil i ostalim centrima

7.5.1. Opšte informacije

Uslovi boravka u centrima za azil i prihvatno tranzitnim centrima bitno se razlikuju od centra do centra. Iz iskustva klijenata Beogradskog centra za ljudska prava, uslovi boravka u centrima za azil u Banji Koviljači i Bogovađi ocenjeni su kao najpovoljniji. Prema podacima dostupnim na internet prezentaciji Komesarijata za izbeglice i migracije za novembar 2018. godine, prenaseljeni su prihvatno-tranzitni centri u Adaševcima (126% kapaciteta) i Principovcu (134% kapaciteta).

U svim centrima vodi se računa da se porodice razdvoje od ostalih lica i one se, po pravilu, smeštaju u posebne prostorije ili izdvojene objekte u okviru centara, kolektivno ili zasebno, u zavisnosti od konkretnih mogućnosti. Tako su, na primer, porodice u prihvatno-tranzitnom centru u Adaševcima smeštene kolektivno u odvojene gumene šatore koji su instalirani kao privremeno rešenje za smeštanje povećanog broja lica u potrebi za smeštajem. S druge strane, u prihvatno-tranzitnom centru u Principovcu porodice su smeštene na jednom spratu objekta, a u prihvatno-tranzitnom centru u Somboru su smeštene kolektivno u poseban objekat u okviru prihvatno-tranzitnog centra.

U prihvatno-tranzitnim centrima gde se porodice smeštaju u kolektivne spavaonice, bilo u okviru samih objekata centara ili u šatorima u dvorišnom prostoru, očuvanje privatnosti ozbiljno je narušeno. S obzirom da su kreveti poredani jedan pored drugog i da nema konkretnih fizičkih barijera, porodice koje tamo borave koriste ćebad i velike komade platna kako bi prostor u kome spavaju bar prividno izolovali od ostalih lica koja tu borave. Prilikom nedavne posete Srbiji, ambasador Tomaš Boček izrazio je zabrinutost zbog toga što porodice u takvim uslovima žive i po nekoliko meseci, te što porodice nisu uvek smeštene odvojeno od muškaraca koji putuju sami.²⁵⁰

Jedini centar koji je, prema saznanjima Beogradskog centra za ljudska prava, imao odvojen objekat u koji se smeštaju neprućena i razdvojena deca je centar za azil u Krnjači. Ipak, zbog nedovoljnog prisustva službenika obezbeđenja, ova deca su se čak i u tom centru nalazila u opasnosti od nasilja i ostalih oblika iskorišćavanja, što je istaknuto i u izveštaju specijalnog izvestioca Tomaša Bočeka.²⁵¹ U cilju obezbeđenja bezbednih uslova boravka za neprućenu i razdvojenu decu, Komesarijat za izbeglice i migracije je na jesen doneo odluku

250 *Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees to Serbia and two transit zones in Hungary, 12-16 June 2017*, Savet Evrope, oktobar 2017, SG/Inf(2017)33.

251 *Ibid.*

da ih iz ostalih centara preseli u centar za azil u Sjenici. Ovaj centar je nedavno renoviran i zbog toga su uslovi boravka značajno unapređeni. Međutim, nepovoljna okolnost je što je većina organizacija koje pružaju humanitarnu i pravnu pomoć locirana u Beogradu, a ne u Sjenici, koja se nalazi nekoliko sati vožnje od glavnog grada.

Tokom prva tri meseca primene ZAPZ, u praksi se dešavalo da su neka lica nakon izdavanja potvrde o registraciji upućeni u objekat za smeštaj čiji su kapaciteti u tom trenutku bili popunjeni, zbog čega su ova lica bila *preupućivana* u druge objekte za smeštaj tražilaca azila. Ono što je bilo problematično jeste način na koji se preupućivanje vršilo. Naime, često se to dešavalo na neformalan način, od strane osoblja Komesarijata u određenim objektima za smeštaj, bez donošenja zvanične odluke s potpisom ovlašćenog lica i pečatom i bez valjanog obaveštavanja Kancelarije za azil. Ovakva preupućivanja, iako često iz najbolje namere osoblja Komesarijata u određenim centrima da lica smeste u objekte u kojima su uslovi boravka povoljniji, dovela su određeni broj tražilaca azila u nepovoljan položaj. Naime, ukoliko se stranac, po dobijanju potvrde o registraciji, u roku od 72 sati ne javi u centar koji je naznačen na potvrdi, na njega se više neće primenjivati odredbe ZAPZ već propisi o pravnom položaju stranaca.²⁵²

Imajući u vidu da su ZAPZ propisani rokovi za podnošenje zahteva za azil, koji počinju da teku od dana kada stranac izrazi nameru da podnese zahtev za azil, dešavalo se da stranci koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil blagovremeno ne dobiju potrebne informacije o svojim pravima i obavezama. Terenski pravni tim Beogradskog centra za ljudska prava je od početka primene ZAPZ sprovodio posete svim centrima za azil i drugim objektima za smeštaj tražilaca azila, da bi što većem broju ovih stranaca pružio besplatnu pravnu pomoć i informisao ih o svim zakonskim novinama relevantnim za njihov položaj i pravni status u Srbiji. Beogradski centar za ljudska prava obratio se MUP-u sa zahtevom za pristup informacijama od javnog značaja i dobio informaciju da je u svakom objektu namenjenom za smeštaj migranata i tražilaca azila dostupna „Brošura za tražioce azila“, izrađena od strane Komesarijata i prevedena na arapski, engleski i francuski jezik, koja je trenutno u postupku ažuriranja.²⁵³ Međutim, klijenti Beogradskog centra za ljudska prava koji su smešteni u centre za azil i prihvatno-tranzitne centre tvrde da nikada nisu videli ovakvu brošuru Komesarijata u kojima su im objašnjena prava i obaveze koje imaju u toku postupka azila u Republici Srbiji.

252 ZAPZ, član 35, st. 13.

253 Dopis Ministarstva unutrašnjih poslova, Direkcije policije, Uprave granične policije, 03/8/4, broj: 26-1991/18 od 6. decembra 2018. godine.

Beogradski centar za ljudska prava posetio je u toku 2018. godine veliki broj objekata za smeštaj tražilaca azila, ali će u narednim delovima izveštaja, radi sistematičnosti, više reći biti samo o uslovima boravka u pet centara za azil.²⁵⁴

7.5.2. Centar za azil u Banji Koviljači

Centar za azil u Banji Koviljači, sa kapacitetom do 120 smeštajnih mesta, jedini je centar osnovan kao trajni smeštaj za tražioce azila još 2008. godine kada je počeo da se primenjuje Zakon o azilu. Centar je otvorenog tipa, ali je, u skladu s pomenutim Pravilnikom o kućnom redu, predviđeno „vreme noćnog mira“ kada je centar iz bezbednosnih razloga zaključan i nisu dozvoljene slobodne aktivnosti van soba. Uslovi u ovom centru su generalno povoljni i klijenti Beogradskog centra za ljudska prava nisu imali značajnijih zamerki na boravak u centru. U prvih jedanaest meseci 2018. godine tamo je u svakom trenutku, prosečno, bilo smešteno oko 90 osoba.

U Centru za azil u Banji Koviljači ima po jedanaest soba na svakom od tri sprata, a za potrebe održavanja higijene obezbeđeno je osam tuš kabina i osam toaleta po spratu. Centar poseduje TV salu i dečiji kutak u kome se svakog radnog dana organizuju različite kreativne radionice i aktivnosti. Prilikom prijema i smeštaja lica u Centar za azil u Banji Koviljači vodi se računa o očuvanju jedinstva porodice, kao i nacionalnoj pripadnosti. To znači da se različite nacionalnosti smeštaju na različite spratove ili se selekcija pravi prema jeziku koji osobe govore.

Pravilnik o kućnom redu u centru za azil jasno je istaknut na oglasnoj tabli na engleskom, arapskom i persijskom jeziku, a istaknute su i informacije o obrocima, menjanju posteljine, korišćenju interneta i tople vode. U Centru je stalno prisutan prevodilac za arapski jezik, dok jedan od velikih problema predstavlja odsustvo prevodioca za persijski jezik, imajući u vidu da u ovom centru pretežno borave lica sa persijskog govornog područja. Prisustvo prevodioca za persijski jezik obezbeđuju jedino nevladine organizacije prilikom svojih redovnih poseta Centru u Banji Koviljači.

Pomoćni objekat koji se nalazi u okviru Centra adaptiran je za potrebe pružanja medicinske pomoći o trošku Danskog saveta za izbeglice, s idejom da se obezbedi stalno prisustvo lekarskog osoblja. Do 1. oktobra 2018. godine jedan lekar i jedan medicinski tehničar su bili prisutni svakog radnog dana u periodu od četiri sata, a od tada je u centru prisutan samo medicinski tehničar. Kada su u pitanju specijalistički pregledi, praksa je ostala nepromenjena. Naime, ukoliko postoji potreba, tražioci azila se, uz asistenciju uprave Centra, upućuju u bolnicu u Loznici.

254 Podaci o uslovima boravka u ostalim centrima dostupni su na: <http://www.unhcr.org/CentreProfiling/overview.php> i <http://www.kirs.gov.rs/docs/site-profiles/PC-SR-2018-11.pdf>.

Centar za azil u Banji Koviljači jedini je centar za azil u Srbiji u kome je stalno prisutan službenik MUP-a koji obavlja registraciju stranaca koji izraze nameru da podnesu zahtev za azil i izdaje potvrde o registraciji i lične karte za tražioce azila. Međutim, ovo lice ne obavlja ostale službene radnje u postupku azila, već to vrše službenici Kancelarije za azil koji izlaze na teren i posećuju centar za azil po potrebi. U poređenju sa prethodnom godinom, u 2018. godini službenici Kancelarije za azil su u ovom centru za azil češće obavljali službene radnje podnošenja zahteva za azil i saslušanja. Zbog toga je od početka primene ZAPZ, a u odnosu na prethodni period, veći broj lica koja žele da podnesu zahtev za azil upućivan u Centar za azil u Banji Koviljači. Pravnim zastupnicima i udruženjima koja se bave pravnim savetovanjem tražilaca azila obezbeđena je prostorija za pružanje usluga savetovanja.

7.5.3. Centar za azil u Bogovađi

Centar za azil u Bogovađi osnovan je maja 2011. godine u nekadašnjem dečijem odmaralištu Crvenog krsta. U slučaju potrebe, smeštajni kapaciteti u centru mogu se proširiti do najviše 280 mesta, odnosno 80 mesta više od zvaničnog kapaciteta. Tokom prvih jedanaest meseci 2018. godine u njemu je svakog dana u proseku boravilo nešto više od 130 lica, a prema navodima zaposlenih u Centru, većinu smeštenih su tokom 2018. godine činile porodice iz Irana i Avganistana. Prilikom smeštaja poštuje se načelo jedinstva porodice, a žene koje putuju same smeštaju se u sobe s ostalim ženama koje u centru borave bez porodice.

Centar je otvorenog tipa, ali je, u skladu s pomenutim Pravilnikom o kućnom redu, predviđeno „vreme noćnog mira“ kada je centar iz bezbednosnih razloga zaključan i nisu dozvoljene slobodne aktivnosti van soba. Uslovi boravka u Centru za azil su značajno unapređeni imajući u vidu da je prošle godine renovirana glavna zgrada centra. U okviru centra postoji centralno grejanje i adekvatan broj kupatila, ali su ona zajednička za muškarce i žene. Kućni red je istaknut na oglasnoj tabli u glavnom holu na engleskom, arapskom i persijskom jeziku.

U Centru za azil u Bogovađi nije stalno prisutan policijski službenik koji bi mogao da vrši registraciju stranaca koji izraze nameru da podnesu zahtev za azil i izdaje im potvrde o registraciji i lične karte za tražioce azila. U slučajevima kada se u centar prime osobe bez potvrda o registraciji, zaposleni službenici Komesarijata za izbeglice i migracije obezbeđuju im prevoz do policijske stanice u Valjevu ili Lajkovcu radi registracije i izdavanja potvrde o registraciji. S obzirom da je Centar za azil u Bogovađi 2018. godine dobio tehničku opremu za potrebe vršenja registracije lica koja izraze nameru da podnesu zahtev za azil, postoji mogućnost da će se u narednom periodu u tom centru obavljati registracija. U toku 2018. godine, Kancelarija za azil je u ovom centru sprovodila službene rad-

nje češće nego u centrima za azil u Banji Koviljači, Tutinu i Sjenici, te su se u ovom centru redovno obavljale procesne radnje podnošenja zahteva i saslušanja.

Medicinska zaštita obezbeđuje se preko lekarskog tima koji je u centru prisutan svakog radnog dana. Ukoliko je u pitanju intervencija koja prevazilazi mogućnosti lekarskog tima u centru za azil, tražioci azila prevoze se, u zavisnosti od vrste intervencije, do ambulante u Bogovađi, Doma zdravlja u Lajkovcu ili do bolnice u Valjevu. Obavezni zdravstveni pregled se sprovodi najčešće par dana po dolasku, odnosno u zavisnosti od slobodnih mesta nadležnog doma zdravlja.

7.5.4. Centar za azil u Krnjači

Centar za azil u Krnjači osnovan je 2014. godine u beogradskoj opštini Palilula kao privremeni centar za smeštanje tražilaca azila. Centar za azil smešten je u kompleks baraka koje su se od početka 1990. godina koristile za smeštaj izbeglica iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine, kao i interno raseljenih lica sa Kosova. Optimalan kapacitet centra je 750 mesta, dok se u urgentnim slučajevima tamo maksimalno može smestiti do hiljadu osoba što ovaj centar, pored prihvata-tranzitnog centra u Preševu, čini najvećim objektom za smeštaj migranata i tražilaca azila u Republici Srbiji. Zbog male udaljenosti od centra Beograda, u ovom centru za azil boravilo je najviše lica; tokom prvih jedanaest meseci 2018. godine, tamo je svakog dana boravilo prosečno oko 550 lica.

Centar je otvorenog tipa, ali je, u skladu s pomenutim Pravilnikom o kućnom redu, predviđeno „vreme noćnog mira“ kada je centar iz bezbednosnih razloga zaključan i nisu dozvoljene slobodne aktivnosti van soba. Novopridošlim izbeglicama i migrantima pružane su informacije o kućnom redu, a Pravilnik je u tu svrhu preveden na više jezika. Osoblje Komesarijata za izbeglice i migracije je prilikom smeštanja lica poštovalo načelo jedinstva porodice. U centru su angažovani prevodioci za arapski i persijski jezik, a po potrebi su dostupni i prevodioci za paštu i urdu jezik. Prisustvo prevodilaca je obezbeđeno od strane Centra za kriznu politiku i reagovanje i Međunarodne organizacija za migracije (*International organisation for migration, IOM*).

Uslovi boravka u centru delimično su poboljšani renoviranjem starijih baraka 2017. godine. Ipak, centar i dalje nije obezbeđen video nadzorom, a ne postoji ni adekvatan broj službenika obezbeđenja. Pored toga, klijenti Beogradskog centra za ljudska prava koji su stanovali u Centru za azil u Krnjači najviše su se i tokom 2018. godine žalili na loše higijenske uslove i na nedostatak privatnosti.

Za razliku od 2017. godine, kada su osobe koje borave u centru bez potvrda o izraženoj nameri dobijale pakete suve hrane dva puta dnevno, u 2018. godini svi korisnici centra bez obzira na pravni status imali su pravo na tri kuvana obroka dnevno. Pored toga, humanitarna organizacija *Caritas* nastavila je s distribucijom dodatnih paketa hrane.

U centru za azil u Krnjači nije stalno prisutan policijski službenik koji bi mogao da obavlja registraciju lica koja izraze nameru da podnesu zahtev za azil, ali je tokom 2018. godine ovaj centar dobio tehničku opremu neophodnu za vršenje registracije lica koja izraze nameru da podnesu zahtev za azil. Zbog toga je razumno očekivati da će se u narednom periodu početi sa registracijom u samom centru. Blizina sedištu Kancelarije za azil i mali troškovi putovanja uticali su na to da službenici Kancelarija za azil u Centru za azil u Krnjači obave veliki broj službenih radnji u postupku azila.²⁵⁵ Kao i u drugim objektima namenjenim za smeštaj, i u ovom centru postoji posebna prostorija u kojoj se obavlja pravno savetovanje i u kojoj pravnici mogu da obave poverljiv razgovor sa svojim klijentima.

Besplatna medicinska pomoć podjednako je dostupna svim licima koja borave u centru za azil u Krnjači bez obzira na njihov pravni status. Medicinski tim je prisutan svakog dana osim nedelje do 20 časova i pruža besplatnu zdravstvenu zaštitu u posebnim prostorijama prilagođenim za adekvatno pružanje takve vrste usluga. U slučaju potrebe za specijalističkim pregledom, tražioci azila i ostala lica upućuju se u neku od bolnica u Beogradu, pri čemu im asistiraju angažovani prevodioci i predstavnici Komesarijata.

7.5.5. Centar za azil u Sjenici

Centar za azil u Sjenici osnovan je avgusta 2013. godine kao privremeni centar u objektu hotela „Berlin“ radi smeštanja povećanog broja tražilaca azila u Republici Srbiji, a naknadno je u sastav centra marta 2017. godine ušao i objekat nekadašnje fabrike tekstila „Vesna“. Jula 2018. godine stari objekat hotela „Berlin“, sa neadekvatnim uslovima i kolektivnim spavaonicama u holu, prestao je da se koristi u svrhu smeštanja tražilaca azila, izbeglica i migranata. Centar za azil u Sjenici sada čini samo objekat nekadašnje fabrike „Vesna“ u centru Sjenice, sa kapacitetom od 250 mesta u 27 prostorija. Prema informacijama dobijenim od uprave centra, u toku je renoviranje u cilju proširenja smeštajnih kapaciteta za dodatnih 160 mesta. U toku prvih jedanaest meseci 2018. godine, u ovom centru je svakog dana boravilo oko 150 lica. Prema najnovijim podacima od novembra 2018. godine, deca su činila 93% lica smeštenih u Centru za azil u Sjenici, a većina dece su nepraćena i razdvojena deca.

Centar je otvorenog tipa, ali je, u skladu s pomenutim Pravilnikom o kućnom redu, predviđeno „vreme noćnog mira“ kada je centar iz bezbednosnih razloga zaključan i nisu dozvoljene slobodne aktivnosti van soba. Kućni red je istaknut na engleskom, farski i arapskom jeziku na oglasnoj tabli. Novopridošlim izbeglicama i migrantima pružane su informacije o kućnom redu. Pri smeštaju se uzima u obzir načelo jedinstva porodice, tako da se porodice uvek smeštaju zajedno. U Centru su angažovani prevodioci za arapski i persijski jezik.

²⁵⁵ Samo u odnosu na klijente Beogradskog centra za ljudska prava, Kancelarija za azil je u prvih jedanaest meseci 2018. godine obavila 39 službenih radnji u Centru za azil u Krnjači.

Kao i većina drugih centara za azil, ni u Centru za azil u Sjenici nije obezbeđeno stalno prisustvo službenika MUP-a koji bi na licu mesta vršili registraciju i izdavali potvrde o registraciji. U poređenju s ostalim centrima tokom 2018. godine, Kancelarija za azil je ređe sprovodila službene radnje u Centru za azil u Sjenici.

U Centru postoji ambulanta za pružanje osnovne zdravstvene pomoći. Obavezni lekarski pregledi po prijemu u centar za azil radi utvrđivanja opšteg zdravstvenog stanja ili inficiranosti zaraznim bolestima obavljaju se u lokalnom Domu zdravlja. U Centru za azil u Sjenici lekar je prisutan radnim danima u periodu od 8:30 do 16:30 časova. Za potrebe vršenja specijalističkih pregleda i stacionarno lečenje tražioci azila i ostala lica odvođe se u bolnicu u Novi Pazar ili Užice.

7.5.6. Centar za azil u Tutinu

Centar za azil u Tutinu osnovan je januara 2014. godine i do marta 2018. godine bio je smešten u objektu fabrike nameštaja „Dalas“, kada je otvoren novi objekat za smeštaj tražilaca azila u Velje Polju, na četiri kilometra od centra Tutina. Smeštajni kapacitet ovog objekta je 200 lica, a prosečno je u toku 2018. godine u ovom centru boravilo oko 120 lica dnevno, s tim što se u poslednjem kvartalu godine taj broj povećao na 150.

Uslovi boravka u centru su značajno unapređeni u odnosu na prethodni period, s obzirom da je u pitanju novoizgrađeni objekat. U Centru ima ukupno 60 soba i adekvatan broj toaleta. U objektu postoji centralno grejanje, a izgrađen je i rezervoar za pijaću vodu.

Prilikom smeštaja vodi se računa o nacionalnoj pripadnosti u onoj meri u kojoj smeštajni kapaciteti to dozvoljavaju. Načelo jedinstva porodice se poštuje, te porodice uvek borave zajedno i one se po pravilu smeštaju u sobe sa kupatilom. Obezbeđenje je prisutno 24 časa, a Centar se noću zaključava u skladu s Pravilnikom o kućnom redu u centru za azil i drugom objektu za smeštaj tražilaca azila. U Centru su dostupni prevodioci za arapski i persijski jezik, čije prisustvo obezbeđuju nevladine organizacije koje sprovode humanitarne aktivnosti na jugu Srbije.

U novom objektu se nalazi ambulanta, u kojoj je lekar svakodnevno prisutan, što predstavlja poboljšanje u odnosu na prethodnu godinu. Pored lekara, u ambulanti su prisutni i medicinska sestra i prevodilac za persijski jezik, angažovan za potrebe prevođenja, što podiže kvalitet pružanja medicinskih usluga na viši nivo. U slučajevima kada je potreban specijalistički pregled, korisnici centra se prevoze u Dom zdravlja u Tutinu ili u bolnicu u Novom Pazaru.

Službenici Ministarstva unutrašnjih poslova nisu stalno prisutni u Centru za azil u Tutinu, ali su službenici Kancelarije za azil u 2018. godini dolazili mnogo češće nego u 2017 godini. Pružanje pravne pomoći obezbeđeno je od strane nevladinih organizacija koje redovno sprovode terenske posete ovom centru.

8. INTEGRACIJA

Početak primene ZAPZ izmenjen je pravni okvir za ostvarivanje prava i obaveza koja se tiču integracije u društvo osoba kojima je odobreno pravo na azil. Donošenje ZAPZ pratila je i izmena Uredbe o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište čija je primena počela 2017. godine.²⁵⁶ Izmenjena verzija²⁵⁷ pod nazivom Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil, (Uredba), stupila je na snagu 26. jula 2018.²⁵⁸

Najznačajnija novina koju donosi ZAPZ u odnosu na prethodni ZA kada je reč o integraciji lica kojima je odobren azil jeste izjednačavanje u pravima i obavezama osoba kojima je odobreno utočište i onih kojima je dodeljena supsidijarna zaštita.²⁵⁹ Prateći ovakvo rešenje iz ZAPZ, izmenama gore pomenute uredbe njena primena je proširena i na osobe sa supsidijarnom zaštitom. O potrebi izmene uredbe i njene primene i na osobe kojima je dodeljena supsidijarna zaštita, govore su i preporuke iz prethodnih izveštaja Beogradskog centra za ljudska prava, te ove izmene svakako predstavljaju pozitivan pomak.

Licima kojima je odobreno pravo na azil ZAPZ garantuje: pravo na boravak, smeštaj, slobodu kretanja, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, pristup tržištu rada, pravnu i socijalnu pomoć, svojinu, slobodu veroispovesti, spajanje porodice i pomoć pri integraciji. Ova lica izjednačena su u pravima sa državljanima Republike Srbije kada je reč o pristupu sistemu obrazovanja, pravu na intelektualnu svojinu i slobodnom pristupu sudovima, pravnoj pomoći, oslobađanju od plaćanja sudskih i drugih troškova pred državnim organima, dok se pristup tržištu rada, zdravstvenoj zaštiti i pravu na pokretnu i nepokretnu imovinu reguliše propisima koji uređuju položaj stranaca u ovim oblastima. Međutim, izjednačavanje prava i obaveza osoba s odobrenim utočištem i osoba sa dodeljenom supsidijarnom zaštitom ne odnosi se na pravo na putnu ispravu. Izdavanje ovog dokumenta ZAPZ predviđa za osobe kojima je odobreno utočište, a samo u izuzetnim slučajevima humanitarne prirode i za osobe s odobrenom supsidijarnom zaštitom.²⁶⁰

256 *Sl. glasnik RS*, 101/16.

257 Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište, *Sl. glasnik RS*, 56/18.

258 *Sl. glasnik RS*, 101/16 i 56/18.

259 ZAPZ, član 59.

260 ZAPZ, član 91, st. 3.

Pomoć pri integraciji je uvrštena u prava koja se garantuju osobama kojima je odobren azil i za razliku od ZA koji je ovu pomoć garantovao samo osobama kojima je priznato pravo na utočište. Na predlog Komesarijata za izbeglice i migracije, Vlada Republike Srbije utvrđuje uslove, način, postupak uključivanja u društveni, kulturni i privredni život i naturalizaciju izbeglica.²⁶¹ Kancelarija za azil informiše lice kojem je odobreno pravo na azil, na jeziku koji to lice razume u što kraćem roku po odobrenju prava na azil o njegovim pravima i obavezama.²⁶² Gore pomenutom uredbom detaljnije je razrađena obaveza Kancelarije za azil kada je reč o informisanju. Naime, Kancelarija za azil usmeno ili putem informativnog materijala obaveštava osobu kojoj je odobren azil da se obrati Komesarijatu radi ostarivanja prava i dužnosti iz člana 2, st. 1 ove uredbe.²⁶³ Imajući u vidu da ni jednom od klijenata Beogradskog centra za ljudska prava nije odobren azil uz primenu odredaba ZAPZ, pravni tim nije imao uvid u to da li je Kancelarija za azil uspostavila praksu obaveštavanja.

ZAPZ takođe predviđa dužnost osobe kojoj je odobreno pravo na azil da pohađa časove srpskog jezika i pisma. Međutim, ukoliko se ovo lice, bez opravdanog razloga, ne prijavi Komesarijatu za izbeglice i migracije da pohađa časove srpskog jezika i pisma u roku od 15 dana od dana pravnosnažnosti rešenja kojim mu je odobreno pravo na azil ili prestane da pohađa iste, ono gubi pravo na novčanu pomoć za privremeni smeštaj, kao i pravo na jednokratnu novčanu pomoć koja se obezbeđuju iz budžeta Republike Srbije.²⁶⁴ Zakonodavac se opredelio za model integracije u segmentu učenja jezika države utočišta, po ugledu na slične modele kojima se finansijska podrška uslovljava pohađanjem časova. Međutim, Uredba i ZAPZ nisu usklađeni u ovom delu imajući u vidu da Uredba pominje samo da osoba koja se bez opravdanog razloga ne javi Komesarijatu u roku od 15 dana od pravosnažnog rešenja kako bi pohađala časove srpskog gubi pravo na jednokratnu pomoć, ali ne i pomoć za smeštaj.²⁶⁵ Takođe, nije predviđena obaveza polaganja ispita iz srpskog jezika, ali jeste predviđena afirmativna mogućnost za dodatne časove za lica koja imaju uslove da obavljaju poslove koji zahtevaju visoku školsku spremu, za lica koja pohađaju redovnu školu i za lica starija od 65 godina.

261 ZAPZ, član 71.

262 ZAPZ, član 59, st. 6.

263 Članom 2, st. 3 Uredbe propisano je da se uključivanje u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil, obezbeđuje kroz: potpuno i pravovremeno informisanje o pravima, mogućnostima i obavezama; učenje srpskog jezika; upoznavanje sa srpskom istorijom, kulturom i ustavnim poretkom; pomoć pri uključivanju u obrazovni sistem; pomoć u ostvarivanju prava na zdravstvenu i socijalnu zaštitu i pomoć pri uključivanju na tržište rada.

264 ZAPZ, član 59, st. 4.

265 Uredba, član 4, st. 10.

Uredbom o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil je predviđeno je i da se licima kojima je odobreno pravo na azil obezbeđuje uključivanje u program upoznavanja srpske kulture, istorije i ustavnog uređenja u maksimalnom trajanju od 30 sati godišnje.²⁶⁶ Međutim, kao jedina predviđena sankcija za neučestvovanje u ovom programu upoznavanja srpske kulture, istorije i ustavnog uređenja je uskraćivanje novih ili dodatnih časova.²⁶⁷ Program obuke predlažu udruženja, a odobrava ga i finansira Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije.²⁶⁸ Beogradski centar za ljudska prava započeo je sprovođenje prvog pilot programa u septembru 2018. godine. Kao glavni izazovi u sprovođenju programu pokazali su se jezička barijera imajući u vidu činjenicu da nije moguće omogućiti prevodioce za sve jezike kao i činjenica da za učešće u programu nisu predviđene nikakve motivacione mere. Takođe, još uvek izrazito mali broj lica s odobrenim utočištem u velikoj meri ograničava mogućnosti za prilagođavanje programa.

Značajna novina koju donosi ZAPZ odnosi se i na pravo na obrazovanje. Naime, osobe kojima je odobreno pravo na azil imaju pravo na predškolsko, osnovno, srednje i visoko obrazovanje pod istim uslovima kao i državljani Republike Srbije.²⁶⁹ ZA je garantovao pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje, dok je pristup ustanovama visokog obrazovanja mogao biti ostvaren pod uslovima kao za strance što u praksi podrazumeva višestruko veće školarine. Ovakvim rešenjem ZAPZ prava stranaca sa odobrenim pravom na azil i državljana Srbije izjednačava u pogledu pristupa visokom obrazovanju, ali imajući u vidu da je ZAPZ počeo da se primenjuje u vreme redovnog upisnog roka na fakultete u Republici Srbiji koji je bio u junu ove godine, još uvek nije moguće dati ocenu primene novog rešenja u praksi.

Specifičnost zakonodavstva Republike Srbije je u tome što su prava izbeglica, osim ZAPZ regulisana i Zakonom o izbeglicama iz 1992. godine²⁷⁰ koji se odnosi na izbeglice sa teritorije bivše SFR Jugoslavije. U pogledu integracije ovo predstavlja poseban izazov, imajući u vidu da se čitav niz podzakonskih akata koji regulišu prava na određene povlastice za izbegla i prognana lica, oslanja na odredbe Zakona o izbeglicama. Tako je, na primer, kao uslov za ostvarivanje prava na povlasticu u gradskom prevozu u Beogradu za kategoriju izbeglica predviđeno davanje na uvid „izbegličke legitimacije (plave boje)“ ali ne i isprava predviđenih ZAPZ poput lične karte za lice s odobrenim utočištem ili supsidijarnom zaštitom. Ovakav uslov postavljen je Pravilnikom o tarifnom sistemu u javnom linijskom prevozu putnika na teritoriji grada Beograda.²⁷¹

266 Uredba, član 5, st. 1.

267 Uredba, član 5, st. 4.

268 Uredba, član 5, st. 2.

269 ZAPZ, član 64.

270 *Sl. glasnik RS*, 18/92.

271 *Sl. list grada Beograda*, 13/17 i 11/18.

8.1. Praksa Beogradskog centra za ljudska prava u oblasti integracije osoba kojima je odobreno pravo na azil u Srbiji

Beogradski centar za ljudska prava je tokom 2018. godine saradivao sa državnim organima na pronalaženju sistemskih rešenja za uspešniju integraciju lica kojima je odobreno pravo na azil. Takođe, ovim licima je pružana individualna podrška u izazovima sa kojima se susreću u svakodnevnom životu. Tim Beogradskog centra za ljudska prava je asistirao prilikom pribavljanja ličnih dokumenata i ostvarivanju prava na pristup tržištu rada (podnošenje zahteva izdavanje za radne dozvole, kontakt sa poslodavcem, priprema biografije/motivacionog pisma/intervjua za posao, upoznavanje sa radnom etikom u Republici Srbiji i relevantnim propisima u oblasti radnog zakonodavstva). Pored toga, pomoć u integraciji pružana je i u oblasti obrazovanja, pristupa obrazovnom sistemu, kroz usluge prevođenja, asistencije prilikom preseljenja na privatnu adresu, podnošenja zahteva za finansijsku pomoć Komesarijata za izbeglice i migracije, UNHCR-a i socijalnu pomoć i sl.

Zajedno sa UNHCR, Beogradski centar za ljudska prava je nastavio saradnju sa poslovnim sektorom u Srbiji. Imajući u vidu da u RS tražioci azila i osobe kojima je odobren azil nisu još uvek dovoljno vidljive široj javnosti uključujući i poslodavce, ova vrsta aktivnosti se ispostavila kao veoma korisna. Većina poslodavaca nije imala informacije o pravnom statusu lica sa odobrenim azilom, uslovima za zapošljavanje koji su propisani Zakonom o zapošljavanju stranaca,²⁷² ličnim dokumentima koje organi Republike Srbije izdaju ovim licima i dr. Konkretan rezultat ovih aktivnosti je zapošljavanje velikog broja klijenata Beogradskog centra za ljudska prava i to kako onih kojima je odobreno pravo na azil tako i tražiocima azila koji za to ispunjavaju uslove.

8.2. Pravo na pristup tržištu rada

Pravo na pristup tržištu rada ZAPZ garantuje kako licu kome je odobreno pravo na azil,²⁷³ tako i tražiocu azila,²⁷⁴ ali kada je reč o uslovima za ostvarivanje ovog prava, ZAPZ upućuje na primenu zakona kojim se uređuje zapošljavanje stranaca.²⁷⁵ Zakon o zapošljavanju stranaca, sa druge strane, pod pojmom izbeglice, podrazumeva stranca kome je priznato pravo na utočište u skladu sa

272 *Sl. glasnik RS*, 128/14, 113/17 i 50/18.

273 ZAPZ, član 65, st. 1.

274 ZAPZ, član 57.

275 ZAPZ, član 65, st. 2 i član 57.

propisima o azilu²⁷⁶ dok lice koje traži azil, lice kome je odobrena privremena zaštita, žrtva trgovine ljudima, odnosno lice kome je odobrena supsidijarna zaštita podvodi pod pojam lica iz posebne kategorije stranaca.²⁷⁷ Izbeglici se lična radna dozvola izdaje na onaj period koliko traje lična karta za lice kome je odobren azil,²⁷⁸ odnosno u praksi na pet godina. Licu kome je odobrena supsidijarna zaštita lična radna dozvola izdaje se za vreme trajanja statusa osobe sa supsidijarnom zaštitom,²⁷⁹ odnosno u praksi godinu dana. Licu koje traži azil lična radna dozvola može se izdati devet meseci nakon podnošenja zahteva za azil, ako odluka o tom zahtevu nije doneta bez njegove krivice, za period od šest meseci uz mogućnost produženja, dok traje status lica koje traži azil.²⁸⁰ U dosadašnjoj praksi predviđeni rok koji teče tek od podnošenja zahteva za azil predstavljao je veliku prepreku s obzirom na dug vremenski period koji je obično prolazio između trenutka izražavanja namere za traženje azila i podnošenja zahteva za azil. Ostaje da se vidi da li će novi rokovi za podnošenje zahteva za azil koje predviđa ZAPZ doneti i određene promene u praksi ostvarivanja prava na pristup tržištu rada.

Nacionalna služba za zapošljavanje, u skladu s odredbama Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti²⁸¹ nadležna je, između ostalog, i za izdavanje dozvola za rad. Najveći izazov u ostvarivanju ovog prava još uvek predstavlja visina republičke administrativne takse koju je potrebno platiti radi pribavljanja lične radne dozvole. Naime, ZOUP predviđa da stranka može biti oslobođena od plaćanja troškova u celini ili delimično, ako ne može da snosi troškove bez štete po svoje nužno izdržavanje ili nužno izdržavanje svoje porodice ili ako je to predviđeno potvrđenim međunarodnim ugovorom.²⁸² Međutim, praksa Nacionalne službe za zapošljavanje u tom pogledu nije jedinstvena, a rešenja kojima su odbijani zahtevi za oslobođenje od plaćanja takse nisu ispunjavala uslov koji predviđa ZOUP, prema kome obrazloženje rešenja mora sadržati i razloge zbog kojih je organ odstupio od rešenja koja je ranije donosio u istim ili sličnim upravnim stvarima.²⁸³ Zbog toga je Beogradski centar za ljudska prava uložio žalbu na rešenje Nacionalne službe za zapošljavanje kojim se u jednom slučaju odbacuje izdavanje lične radne dozvole prema zahtevu koji je

276 Zakon o zapošljavanju stranaca, član 2, st. 1, tač. 8. Istom odredbom ovog zakona propisano je da se ovaj termin ne odnosi na lica sa teritorije bivše SFRJ kojima je status izbeglice priznat u skladu sa propisima o izbeglicama, na koja se ovaj zakon ne primenjuje.

277 Zakon o zapošljavanju stranaca, član 2, st. 1, tač. 9.

278 *Ibid.*, član 13, st. 2.

279 *Ibid.*, član 13, st. 6.

280 *Ibid.*, član 13, st. 3.

281 *Sl. glasnik RS*, 36/09, 88/10, 38/15, 113/17 i 113/17 - dr. zakon.

282 ZOUP, član 89.

283 ZOUP, član 141, st. 4.

podnet uz molbu za oslobađanje od plaćanja republičke administrativne takse.²⁸⁴ Žalba je usvojena od strane nadležnog Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i predmet je vraćen na ponovno postupanje. Nacionalna služba za zapošljavanje donela je novo rešenje²⁸⁵ kojim se podnositelj oslobađa od plaćanja republičke administrativne takse, a ostaje da se vidi da li će praksa u budućem periodu biti u skladu sa načelom predvidivosti koje je proklamovano u članu 5 ZOUP. Pribavljanje lične radne dozvole važno je i zbog toga što predstavlja preduslov za upis na evidenciju nezaposlenih lica Nacionalne službe za zapošljavanje, koji je pak preduslov za ostvarivanje drugih prava poput prava na novčanu pomoć za smeštaj.

Takođe, u praksi se prilikom zapošljavanja često pojavljuje i problem neažurnosti baza podataka Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja. Naime, prilikom prijavljivanja zaposlenog u Republičkom fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje neophodno je dostaviti i jedinstveni matični broj građana odnosno u slučaju stranaca tzv. evidencijski broj stranca (EBS). U brojnim slučajevima gde se radi o klijentima Beogradskog centra za ljudska prava, pravo na pristup tržištu rada bilo je otežano jer njihovi evidencijski brojevi utvrđeni od strane Ministarstva unutrašnjih poslova nisu bili prepoznati od strane nadležnih organa, usled neažurnosti u postupanju Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja. Naime, prijava zaposlenih u Republičkom fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srbije nije moguća ukoliko se lični broj stranca ne nalazi u evidenciji Centralnog registra obaveznog osiguranja koji ove podatke dobija od Ministarstva unutrašnjih poslova. Tokom razgovora sa predstavnicima MUP-a i Centralnog registra ustanovljeno je da se ažuriranje baza podataka ne obavlja automatski. Ovaj problem je otežavao položaj izbeglica i tražilaca azila i unosio dodatno nepoverenje prema ovoj ugroženoj kategoriji kod potencijalnih poslodavaca.²⁸⁶

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. Uredbom o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil, predviđeno je da će Komesarijat za izbeglice u saradnji sa Nacionalnom službom za zapošljavanje pružati podršku i pomoć pri zapošljavanju, ali ostaje da se vidi na koji način će ova aktivnost zaživeti u praksi.

284 Rešenje Nacionalne službe za zapošljavanje, br. 0700-103-19/2018 od 5. juna 2018. godine.

285 Rešenje Nacionalne službe za zapošljavanje, br. 0700-103-32/2018 od 23. oktobra 2018. godine.

286 Tokom 2018. Beogradski centar za ljudska prava intervenisao je u više navrata povodom problema sa bazama podataka Centralnog registra obaveznog osiguranja posredovanjem između Centralnog registra, MUP-a i poslodavaca.

8.3. Pravo na obrazovanje

Pravo na obrazovanje u Srbiji je ustavno pravo koje je dalje regulisano čitavim setom zakona, pre svega Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja,²⁸⁷ dok su određeni nivoi obrazovanja regulisani Zakonom o osnovnom obrazovanju i vaspitanju,²⁸⁸ Zakonom o srednjem obrazovanju i vaspitanju²⁸⁹ i Zakonom o visokom obrazovanju.²⁹⁰ Ovi zakoni ujedno regulišu i pitanje obrazovanja stranih državljana i lica bez državljanstva u Republici Srbiji, kao i pitanje priznavanja stranih školskih isprava.

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja predviđa da se strani državljanini, lica bez državljanstva i lica tražioci državljanstva imaju pravo na obrazovanje i vaspitanje pod istim uslovima i na način propisan za državljane Republike Srbije.²⁹¹ Pravo na obrazovanje tražilaca azila i lica kojima je odobren azil zajemčeno je i ZAPZ.²⁹² Uredbom o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil je predviđena posebna pomoć prilikom uključivanja u obrazovni sistem u Republici Srbiji kroz obezbeđivanje udžbenika i školskog pribora, pomoć u započinjanju procedure priznavanja stranih školskih isprava, obezbeđivanja pomoći pri učenju i finansijske pomoći radi uključivanja u vannastavne aktivnosti.²⁹³ Takođe predviđena je i pomoć radi uključivanja u programe opismenjavanja za odrasla nepismena lica.

Detetu koje je tražilac azila pristup obrazovanju se obezbeđuje najkasnije u roku od tri meseca od dana kada je podnet zahtev za azil.²⁹⁴ Ovakvim rešenjem ZAPZ i njegovim uspešnim sprovođenjem u praksi ispunjene su obaveze predviđene Njujorškom deklaracijom.²⁹⁵ U saradnji Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog naučnog razvoja, UNICEF-a, Komesarijata za izbeglice i drugih međunarodnih i nevladinih organizacija, sva deca tražioci azila su uključena u osnovno-školsko obrazovanje u školskoj 2017/2018. godini u skladu sa propisima kojima je definisana obaveznost pohađanja osnovne škole za svu decu bez obzira na njihov status ili status njihovih roditelja. Kao veliki izazov u praksi pokazalo se redovno pohađanje nastave od strane dece tražilaca azila. Naime, jezička

287 *Sl. glasnik RS*, 88/17 i 27/18 - dr. zakoni.

288 *Sl. glasnik RS*, 55/13, 101/17 i 27/18 - dr. zakon.

289 *Sl. glasnik RS*, 55/13, 101/17 i 27/18 - dr. zakon.

290 *Sl. glasnik RS*, 88/17, 27/18 - dr. zakon i 73/18.

291 Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, član 3, st. 5.

292 ZAPZ, članovi 55 i 64.

293 Uredba, član 6.

294 ZAPZ, član 55, st. 2.

295 New York Declaration for Refugees and Migrants: resolution, Generalna skupština UN, 3. oktobar 2016, A/RES/71/1, član 32.

barijera i nepostojanje dovoljnog broja prevodilaca za jezike koji se govore u izbegličkoj populaciji, dovela je među decom do nezainteresovanosti za pohađanje časova koje ne razumeju. Takođe izazov predstavlja i nezainteresovanost velikog broja roditelja za obrazovne aktivnosti, najčešće usled ubeđenja o privremenosti boravka na teritoriji Srbije. Ovi podaci i zaključci izvedeni su iz istraživanja koje je sproveo Beogradski centar za ljudska prava sa Međunarodnim komitetom spasa i partnerskim organizacijama tokom trajanja školske godine.²⁹⁶

Lice kome je odobreno pravo na azil ima pravo na predškolsko, osnovno, srednje i visoko obrazovanje pod istim uslovima kao i državljani Republike Srbije.²⁹⁷ Izjednačavanje u pravu na visoko obrazovanje predstavlja novinu, jer su do sada izbeglice mogle da pristupe visokoškolskim ustanovama pod uslovima koji važe za sve druge strane državljani, uključujući i visinu školarine. Iako je priznavanje stranih diploma pitanje koje se potencijalno tiče svih lica sa odobrenim azilom, ipak njihovo priznavanje najtraženije je upravo u onim oblastima gde rad nije moguć bez odgovarajuće licence, poput medicine ili advokature. Ova oblast do sada nije bila u dovoljnoj meri definisana domaćim zakonodavstvom, ali bi Zakon o profesijama od posebnog interesa za Republiku Srbiju i uslovima za njihovo obavljanje ²⁹⁸ koji je usvojen u septembru 2018. godine, trebalo da pomogne u prevazilaženju problema priznavanja inostranih visokoškolskih isprava odnosno jasnijem definisanju dodatnih uslova za sticanje određenih zvanja u skladu sa domaćim pravom.²⁹⁹

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

296 *Joint protection monitoring report: In focus – education of refugee children in Serbia, January – March 2018*, Međunarodni komitet spasa, Novosadski humanitarni centar, Info Park, Beogradski centar za ljudska prava.

297 ZAPZ, član 64.

298 *Sl. glasnik RS*, 73/18.

299 Ovim zakonom predviđeno je da će Vlada utvrditi listu profesija od posebnog interesa za Republiku Srbiju u određenoj oblasti, a da se uslovi u pogledu formalnih i profesionalnih kvalifikacija za obavljanje profesije od posebnog interesa utvrđuju u skladu sa zakonom kojim se uređuje oblast tj. delatnost u kojoj se obavlja profesija od posebnog interesa. Obavljanje takve profesije biće moguće tek kada nadležno telo, formirano od strane nadležnog ministarstva u čijem delokrugu je određena delatnost u kojoj se obavlja profesija od posebnog interesa, odluči da kandidat ispunjava neophodne uslove za šta je predviđen rok od 3 meseca. Kod profesionalnih kvalifikacija stečenih u inostranstvu pribavljajući se mišljenje obrazovne ustanove čiji je osnivač država, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave koja će vršiti upoređivanje sa programom obrazovanja predviđenim za takvu profesiju u Republici Srbiji. U slučajevima kada kandidat ne poseduje potrebne kompetencije, nadležno telo može ili da ga uputi na polaganje dodatnih ispita ili da zahtev odbije ako zahtev ne može biti nadoknađen polaganjem dodatnih ispita ili obavljanjem prakse.

moćnosti 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.

8.4. Pravo na lična dokumenta

Pravilnikom o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i sadržini i izgledu obrazaca isprava koje se izdaju tražiocu azila i licu kojem je odobren azil ili privremena zaštita³⁰⁰ definisani su obrasci ličnih karata za tražioce azila i lica sa odobrenim azilom. I pored upornog ukazivanja Beogradskog centra za ljudska prava na nedostatke obrazaca predviđenih prethodnim pravilnikom, nije došlo do suštinskih izmena ni usvajanjem novog pravilnika. Naime, isprave koje se izdaju i dalje ne poseduju ni minimum zaštitnih elemenata, jer se izdaju na običnom plastificiranom papiru i popunjavaju rukom od strane službenika Kancelarije za azil. Takođe lične karte ne sadrže polje o evidencijskom broju stranca što u praksi znači da uz ličnu kartu, za ostvarivanje brojnih prava, lica sa odobrenim azilom i tražioci azila moraju uz sebe imati i odgovarajuće uverenje o posedovanju evidencijskog broja stranca. Uverenja se izdaju za konkretnu potrebu i ne mogu se koristiti u druge svrhe, a za izdavanje uverenja se naplaćuje taksa osim u slučajevima predviđenim Zakonom o republičkim administrativnim taksama.³⁰¹

Iako je ZA predviđao da će ministar nadležan za unutrašnje poslove u roku od 60 dana nakon stupanja na snagu zakona usvojiti podzakonski akt kojim se uređuje sadržina i izgled putne isprave za lica kojima je odobreno utočište, ovaj akt nikada nije usvojen. ZAPZ predviđa identično rešenje,³⁰² međutim i nakon 60 dana od stupanja zakona na snagu a do trenutka pisanja ovog izveštaja odgovarajući podzakonski akt nije donet, iako je nadležni ministar odmah po stupanju zakona na snagu usvojio pravilnike koji se tiču drugih obrazaca poput obrazaca za lične karte. ZAPZ predviđa i mogućnost izdavanja putne isprave licima kojima je odobrena supsidijarna zaštita, a koja ne poseduju nacionalnu putnu ispravu, u izuzetnim slučajevima humanitarne prirode sa rokom važenja do godinu dana.³⁰³

300 *Sl. glasnik RS*, 42/18.

301 *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, 112/15, 50/16 - usklađeni din. izn., 61/17 - usklađeni din. izn., 113/17, 3/2018 - ispr., 50/18 - usklađeni din. izn i 95/18.

302 ZAPZ, član 101.

303 ZAPZ, član 91, st. 3.

Uskraćivanje prava na slobodu kretanja kroz neizdavanje putnih isprava licima sa odobrenim azilom tema je predstavke *S. E. protiv Srbije* pred Evropskim sudom za ljudska prava.³⁰⁴ Sirijskog državljanina sa odobrenim utočištem u postupku pred Evropskim sudom za ljudska prava zastupa Beogradski centar za ljudska prava. U predstavci je navedeno da je Uprava granične policije izvestila ovo lice, u formi dopisa bez mogućnosti žalbe, da nije u mogućnosti da mu izda putnu ispravu, usled nepostojanja podzakonskog akta. Istim povodom podneta je i ustavna žalba koja je odbačena 20. juna 2016. od strane Ustavnog suda koji je naveo da se ustavna žalba može podneti samo protiv pojedinačnog akta ili odluke, a ne povodom činjenice da određeni podzakonski akt nije usvojen. Predstavka je podneta povodom povrede člana 2 Protokola br. 4 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama koji u stavu 2 predviđa da je svako slobodan da napusti bilo koju zemlju, te u stavu 3 da se u odnosu na vršenje ovog prava ne mogu postaviti nikakva ograničenja osim onih koja su u skladu sa zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu u interesu državne ili javne bezbednosti, očuvanja javnog poretka i sl. Predstavka se trenutno nalazi u fazi izjašnjavanja stranaka povodom pitanja Suda da li postoji ograničenje prava na slobodu kretanja i da li su ispunjeni uslovi predviđeni članom 2, st. 3 Protokola br. 4.

8.5. Pravo na smeštaj

ZAPZ predviđa Komesarijat za izbeglice i migracije kao telo zaduženo za obezbeđivanje materijalnih uslova za prihvatanje tražilaca azila kao i privremenog smeštaja za lica kojima je odobreno pravo na azil.³⁰⁵ Pravo na privremeni smeštaj lica kojima je odobreno pravo na azil bliže je definisano Uredbom 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.³⁰⁶ Ovom uredbom je definisano da lica sa konačnim rešenjem o priznavanju prava na azil, koja nemaju prihode kojima bi mogli da reše pitanje svog smeštaja mogu da podnesu zahtev za smeštaj Komesarijatu. Oblici pružanja smeštaja su davanje stambenog prostora na privremeno korišćenje ili davanje novčane pomoći za privremeni smeštaj. Kada se radi o licima sa posebnim potrebama i deci bez roditeljskog staranja, predviđeno je da se smeštaj obezbeđuje u ustanovi socijalne zaštite, kod drugog pružaoca usluge smeštaja ili u drugoj porodici.

304 *Mohammad Mawaheb Seraj Eddin protiv Srbije*, predstavka br. 61365/16 od 19. oktobra 2016. pred Evropskim sudom za ljudska prava koja je komunicirana 23. februara 2018.

305 ZAPZ, član 23.

306 *Sl. glasnik RS*, 63/15.

U praksi, privremeni smeštaj se u skladu s ovom uredbom, usled nedostatka odgovarajućeg stambenog prostora, obezbeđuje kroz davanje novčane pomoći. Pravo na privremeni smeštaj traje isključivo do isteka perioda od jedne godine od dana konačnosti rešenja o priznavanju prava na utočište ili dodeli supsidijarne zaštite. U praksi Beogradskog centra za ljudska prava pri asistenciji licima u ostvarivanja prava iz ove uredbe javilo se nekoliko izazova. Na prvom mestu to je činjenica da pravo na privremeni smeštaj traje isključivo do jedne godine od dana pravnosnažnosti rešenja o priznavanju prava na azil čime se u svakom slučaju uživanje ovakvog vida pomoći u praksi ne ostvaruje u punom trajanju od godinu dana imajući u vidu uslove za podnošenje zahteva. Naime, da bi lice uopšte podnelo zahtev za ovakav vid podrške, neophodno je da bude dostavljena fotokopija lične karte za lice s odobrenim azilom kojom se dokazuje da lice živi na privatnoj adresi, a ne u jednom od objekata namenjenih za smeštaj tražilaca azila. Kako ovakvu vrstu zahteva podnose lica bez primanja, kao poseban problem pokazala se njihova nemogućnost za snose inicijalne troškove stanovanja, što u praksi često znači i davanje višemesečnog depozita stanodavcima. Uočivši ovaj problem, Komesarijat za izbeglice doneo je sredinom 2018. odluku da u budućim slučajevima odobrava pomoć i za lica koja se još uvek nisu iselila iz centra za azil, pod uslovom da iste napuste u roku od 30 dana.

Drugi veliki izazov koji je uočen, predstavlja overa izjave o neostvarivanju prihoda. Naime, javni beležnici su odbijali da overe izjavu datu od bilo kog lica ukoliko izjava nije data na jeziku koji to lice razume. U takvim slučajevima neophodno je lično prisustvo sudskog tumača prilikom davanja izjave. U evidenciji stalnih sudskih prevodilaca i tumača³⁰⁷ koju vodi Ministarstvo pravde Republike Srbije ne nalaze se sudski tumači za brojne jezike kojima se služe lica sa odobrenim pravom na azil. Sa druge strane, Pravilnik o stalnim sudskim tumačima³⁰⁸ predviđa da se oglas za postavljenje prevodilaca objavljuje od strane ministra nadležnog za pravosuđe na predlog predsednika višeg suda. Prema informacijama kojima raspolaže Beogradski centar za ljudska prava ovakav konkurs nije raspisan i pored zahteva najmanje jednog predsednika višeg suda za postavljenje sudskog tumača za persijski jezik. Trenutno u Srbiji postoji samo jedan sudski tumač za ovaj jezik koji je registrovan pri Pokrajinskom sekretarijatu za obrazovanje, propise, upravu i nacionalne manjine – nacionalne zajednice AP Vojvodine.³⁰⁹

307 Elektronska evidencija stalnih sudskih prevodilaca i tumača, Ministarstvo pravde Republike Srbije. Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/13861/elektronska-evidencija-stalnih-sudskih-prevodilaca-i-tumaca.php>.

308 *Sl. glasnik RS*, 35/10, 80/16 i 7/17.

309 Registar sudskih tumača, Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje, propise, upravu i nacionalne manjine – nacionalne zajednice AP Vojvodine. Dostupno na: <http://www.puma.vojvodina.gov.rs/tumaci.php>.

8.6. Pravo na spajanje porodice

Lica s odobrenim pravom na azil imaju pravo na spajanje porodice.³¹⁰ Prema odredbama ZAPZ članom porodice smatra se supružnik sa kojim je brak zaključen pre dolaska u Republiku Srbiju, vanbračni partner u skladu sa propisima Republike Srbije, njihova maloletna deca rođena u braku ili van braka, maloletna usvojena deca ili maloletna pastorčad. Status člana porodice može se izuzetno priznati i drugim licima, pri čemu se posebno uzima u obzir činjenica da ih je izdržavalo lice kojem je odobreno pravo na azil ili privremena zaštita, njihov uzrast i psihološka zavisnost, uključujući i zdravstvene, socijalne, kulturološke ili druge slične prilike.³¹¹

Po zahtevu Beogradskog centra za ljudska prava za spajanje porodice za lice M. K. iz Avganistana kome je u Republici Srbiji dodeljeno utočište Kancelarija za azil je konstatovala da ovo pitanje nije bliže uređeno ZA te da se shodno primenjuju propisi kojima se uređuje pravni položaj stranaca i propisi kojima se uređuje upravljanje migracijama. Na osnovu članova 28 i 32 Zakona o strancima³¹² i člana 2, st. 2, tač. 2 i 3 Pravilnika o ispunjenosti uslova za odobravanje pripremenog boravka stranca radi spajanja porodice³¹³ propisano je da se uz zahtev radi spajanje prilažu i dokazi koji potvrđuju srodstvo kao što je fotokopija važeće lične karte za strance, izvod iz matične knjige venčanih i rođenih. Međutim, imajući u vidu da je ovo lice u toku postupka spajanja porodice napustilo Republiku Srbiju i da je zbog toga postupak prekinut, još uvek nije moguće dati ocenu mogućnosti ostvarivanja prava na spajanje porodice u praksi.³¹⁴

Novost u odnosu na raniji period predstavlja mogućnost i za ostvarivanje ovog prava u nekim drugim slučajevima, poput braka sklopljenog nakon dolaska u Republiku Srbiju (tzv. *post-flight family*) kroz odredbe novog Zakona o strancima.³¹⁵ Naime, članom 56 Zakona o strancima predviđen je oblik privremenog boravka za člana porodice kome je odobren azil. Za ostvarivanje ovog prava nije potrebno da se ispune svi opšti uslovi predviđeni zakonom poput posedovanja pasoša ili dokaza o sredstvima za izdržavanje. U slučaju da član uže porodice stranca kome je odobren azil u Republici Srbiji ne poseduje putnu ispravu, privremeni boravak se odobrava rešenjem. Užom porodicom, u smislu ovog zako-

310 ZAPZ, član 70.

311 ZAPZ, član 2, st. 1, tač. 12.

312 Kancelarija za azil se u odgovoru poziva na stari Zakon o strancima (*Sl. glasnik*, 97/08) koji je do dana objavljivanja ovog izveštaja zamenjen novim Zakonom o strancima (*Sl. glasnik*, 24/18).

313 *Sl. glasnik RS*, 59/09.

314 Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-77/17 od 27. jula 2018.

315 *Sl. glasnik RS*, 24/18.

na, smatraju se na prvom mestu supružnici, vanbračni partneri, njihova deca rođena u braku ili van braka, usvojena deca ili pastorčad do navršenih 18 godina života koja nisu zaključila brak.

8.7. Pravo na državljanstvo

ZAPZ predviđa da Republika Srbija u okviru svojih mogućnosti, između ostalog, obezbeđuje uslove za naturalizaciju izbeglica, a da uslove, način, postupak i druga pitanja od značaja za njihovu naturalizaciju utvrđuje Vlada na predlog Komesarijata. Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine takođe predviđa da će države ugovornice omogućiti, u najvećoj mogućoj meri, asimilaciju i naturalizaciju izbeglica te da će naročito nastojati da ubrzaju postupak naturalizacije i da smanje, u najvećoj mogućoj meri, takse i troškove tog postupka. Međutim, ni nakon početka primene ZAPZ nisu usvojene relevantne izmene Zakona o državljanstvu³¹⁶ kojima bi se definisali uslovi za prijem u državljanstvo ove posebno osetljive kategorije lica. Na taj način su lica s odobrenim pravom na azil u potpunosti uskraćena za mogućnost naturalizacije što u mnogome utiče i na njihovu želju i motivaciju za integracijom u društvo Republike Srbije.

316 *Sl. glasnik RS*, 135/04, 90/07 i 24/18.

PRAVNI IZVORI

Međunarodni pravni izvori

Ujedinjene nacije

- Konvencija Ujedinjenih nacija protiv mučenja i drugih surovih, nečovčnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 9/91.
- 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.
- Protokol o statusu izbeglica iz 1967, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 15/67.
- UN Komitet za prava deteta, Opšti komentar br. 14: Pravo deteta da njegovi ili njeni najbolji interesi budu od prvenstvenog značaja, 29. maj 2013. godine, *CRC/C/GC/14*.
- UN Komitet za prava deteta, Opšti komentar br. 5: Opšte mere implementacije Konvencije o pravima deteta (čl. 4, 42 i 44, st. 6), 27. novembar 2003. godine, *CRC/GC/2003/5*.

Savet Evrope

- Evropska konvencija za sprečavanje mučenja, nečovčnih 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

- Instrukcija Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja o načinu postupanja centra za socijalni rad – organa starateljstva u realizaciji smeštaja maloletnih migranata/izbeglica bez pratnje, broj 019-00-19/2010-05 od 12. aprila 2018. godine.

- Instrukcija 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 maloletnih migranata bez pratnje, broj 011-00-00682/2017-01 od 10. oktobra 2017. godine.
- Odluka o prestanku važenja Odluke o ukidanju viza za ulazak u Republiku Srbiju za državljane Islamske Republike Iran, *Sl. glasnik RS*, 75/18.
- Odluka o ukidanju viza za ulazak u Republiku Srbiju za državljane Indije, *Sl. glasnik RS*, 79/17.
- Odluka o ukidanju viza za ulazak u Republiku Srbiju za državljane Islamske Republike Iran, *Sl. glasnik RS*, 79/17.
- Odluka Vlade Republike Srbije o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država, *Sl. glasnik RS*, 67/09.
- Pravilnik o ispunjenosti uslova za odobravanje pripremenog boravka stranca radi spajanja porodice, *Sl. glasnik RS*, 59/09.
- Pravilnik o kućnom redu u centru za azil i drugom objektu za smeštaj tražilaca azila, *Sl. glasnik RS*, 96/18.
- Pravilnik o načinu i postupku registracije i izgledu i sadržini potvrde o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil, *Sl. glasnik RS*, 42/18.
- 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 obrazaca zahteva za azil i isprava koje se mogu izdavati tražiocima azila i licima kojima je odobren azil ili privremena zaštita, *Sl. glasnik RS*, 53/08.
- Pravilnik o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i sadržini i izgledu obrazaca isprava koje se izdaju tražiocu azila i licu kojem je odobren azil ili privremena zaštita, *Sl. glasnik RS*, 42/18.
- Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil, *Sl. glasnik RS*, 44/08 i 78/11.
- Pravilnik o stalnim sudskim tumačima, *Sl. glasnik RS*, 35/10, 80/16, 7/17.
- Pravilnik o tarifnom sistemu u javnom linijskom prevozu putnika na teritoriji grada Beograda, *Sl. list grada Beograda*, 13/17 i 11/18.
- Pravilnik o zdravstvenim pregledima tražioca azila prilikom prijema u centar za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca azila, *Sl. glasnik RS*, 57/18.

- Rešenje Nacionalne službe za zapošljavanje, br. 0700-103-19/2018 od 5. juna 2018. godine.
- Rešenje Nacionalne službe za zapošljavanje, br. 0700-103-32/2018 od 23. oktobra 2018. godine.
- Rešenje o imenovanju predsednika i članova Komisije za azil, broj 119-8644/2018 od 14. septembra 2018. godine, *Sl. glasnik RS*, 69/18.
- Rešenje o nominalnim iznosima novčane socijalne pomoći, *Sl. glasnik RS*, 31/18.
- Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište, *Sl. glasnik RS*, 56/18.
- 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.
- Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil, *Sl. glasnik RS*, 101/16 i 56/18.
- Ustav Srbije, *Sl. glasnik RS*, 83/06.
- Zakon o azilu, *Sl. glasnik RS*, 109/07.
- Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 24/18.
- Zakon o državljanstvu, *Sl. glasnik RS*, 135/04 i 90/07 i 24/18.
- Zakon o graničnoj kontroli, *Sl. glasnik RS*, 24/18.
- Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 18/16.
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, 88/17 i 27/18 - dr. zakoni.
- Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, *Sl. glasnik RS*, 55/13, 101/17 i 27/18 - dr. zakon.
- Zakon o profesijama od posebnog interesa za Republiku Srbiju i uslovima za njihovo obavljanje, *Sl. glasnik RS*, 73/18.
- 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, 112/15, 50/16 - usklađeni din. izn., 61/17 - usklađeni din. izn., 113/17, 3/2018 - ispr., 50/18 - usklađeni din. izn. i 95/18.

- Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju, *Sl. glasnik RS*, 55/13, 101/17 i 27/18 - dr. zakon.
- Zakon o strancima, *Sl. glasnik RS*, 24/18.
- Zakon o strancima, *Sl. glasnik RS*, 97/08.
- Zakon o upravnim sporovima, *Sl. glasnik RS*, 111/09.
- Zakon o visokom obrazovanju, *Sl. glasnik RS*, 88/17, 27/18 - dr. zakon i 73/18.
- Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, *Sl. glasnik RS*, 36/09, 88/10, 38/15, 113/17 i 113/17 - dr. zakon.
- Zakon o zapošljavanju stranaca, *Sl. glasnik RS*, 128/14, 113/17 i 50/18.
- Zakon o zaštiti državne granice, *Sl. glasnik RS*, 97/08.

Odluke

Evropski sud za ljudska prava

- *Rahimi protiv Grčke*, predstavka br. 8684/08, odluka od 5. aprila 2011. godine.
- *Tarakhel protiv Švajcarske*, predstavka br. 29217/12, odluka od 4. novembra 2014. godine.
- *Housein protiv Grčke*, predstavka br. 71825/11, odluka od 24. oktobra 2013. godine.
- *Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga protiv Belgije*, predstavka br. 13178/03, odluka od 12. oktobra 2006. godine.
- *Aarabi protiv Grčke*, predstavka br. 39766/09, odluka od 2. aprila 2015. godine.
- *Elmi i Aweys Abubakar protiv Malte*, predstavke br. 25794/13 i 28151/13, odluka od 22. novembra 2016. godine.
- *Harroudj protiv Francuske*, predstavka br. 43631/09, odluka od 4. oktobra 2012. godine.
- *Mohammad Mawaheb Seraj Eddin protiv Srbije*, predstavka br. 61365/16 od 19. oktobra 2016.
- *A. i drugi protiv Srbije*, predstavka br. 37478/16.

Upravni sud

- Presuda Upravnog suda br. U.15143/18 od 19. oktobra 2018. godine.
- Presuda Upravnog suda br. 22 U 13309/17 od 8. februara 2018. godine.
- Presuda Upravnog suda br. U-6310/18 od 27. avgusta 2018. godine.

Komisija za azil

- Rešenje Komisije za azil br. Až-27-1/18 od 3. jula 2018. godine.
- Rešenje Komisije za azil br. Až-44/17 od 18. oktobra 2018. godine.
- Rešenje Komisije za azil br. Až-27/18 od 19. novembra 2018. godine.
- Rešenje Komisije za azil br. Až-09-T-1/17 od 22. marta 2018. godine.
- Rešenje Komisije za azil br. Až-44-1/17 od 20. februara 2018. godine.

Kancelarja za azil

- Rešenje Kancelarije za azil br. 26-2050/17 od 4. decembra 2017. godine.
- Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1598/17 od 24. maja 2018. godine.
- Rešenje Kancelarije za azil br. 26-222/15 od 3. jula 2018. godine.
- Rešenje Kancelarije za azil br. 26-77/17 od 27. jula 2018. godine.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
341.43(497.11)”2018”

PRAVO na azil u Republici Srbiji 2018 / [urednik Ana Trkulja]. – Beograd : Beogradski centar za ljudska prava, 2018 (Beograd : Dosije studio). – 97 str. ; 23 cm. – (Biblioteka Izveštaji / [Beogradski centar za ljudska prava] ; 32)

Tiraž 300. – Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-7202-201-8

1. Тркуља, Ана [уредник]

а) Азил – Србија – 2018

COBISS.SR-ID 273424396

ISBN 978-86-7202-201-8

