


проф. др Марко Давинић  
проф. др Ивана Крстић

# ВОДИЧ ЗА ПРИМЕНУ РЕЛЕВАНТНИХ ПРОПИСА У ОБЛАСТИ АЗИЛА И МИГРАЦИЈА

Београд 2019 

*Издавач*  
Група 484  
Пуковника Баџића 3  
11040 Београд  
office@grupa484.org.rs  
011 2660 972, 2660 973  
www.grupa484.org.rs

*За издавача*  
Владимир Петронијевић

*Аутори*  
проф. др Марко Давинић  
проф. др Ивана Крстић

*Лекторка*  
Теодора Тодорић Милићевић

*Слика на корицама*  
Педро Пардо (АФП)

*Припрема и штампа*  
Досије студио, Београд

ISBN 978-86-86001-89-4

*Tiraž*  
800 primeraka

*Водич је израђен у оквиру пројекта „Заштита права миграната – високо на политичкој агенди“, који подржава Амбасада Холандије у Београду, и пројекта „Агенда миграционе политике – приоритет у процесу приступања Србије Европској унији“, који Група 484 реализује уз подршку Балканског фонда за демократију, а чију је реализацију финансијски подржала Амбасада Краљевине Норвешке у Београду ([www.norveska.org.rs](http://www.norveska.org.rs)).*

*Ставови изнесени у оквиру Водича припадају ауторима и не изражавају ставове Амбасаде Холандије у Београду, Балканског фонда за демократију и Амбасаде Краљевине Норвешке у Београду, као ни званичан став Министарства унутрашњих послова Републике Србије, чији су представници дали допринос у припреми Водича.*

*Релевантни термини употребљени у мушком граматичком роду односе се на све особе, без дискриминације и без обзира на њихову родну припадност, осим уколико није другачије назначено.*

# Садржај

---

СКРАЋЕНИЦЕ	7
УВОДНЕ НАПОМЕНЕ	9
1. ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ	11
1.1. Релевантна начела поступка	11
1.1.1. Однос општег и посебног закона	11
1.1.2. Најважнија начела из ЗУП-а	14
1.1.2.1. Начело законитости и предвидивости	14
1.1.1.2. Начело сразмерности	15
1.1.1.3. Начело помоћи странци	16
1.1.1.4. Начело делотворности и економичности поступка	16
1.1.1.5. Начело истине и слободне оцене доказа	19
1.2. Значај међународног права	19
1.2.1. Извори међународног права	20
1.2.2. Принцип забране протеривања	22
1.2.2.1. Универзални стандарди	22
1.2.2.2. Европски стандарди	26
1.2.2.3. Национални оквир	29
1.3. Правна помоћ	31
1.4. Посебно осетљиве категорије странаца	34
1.4.1. Малолетник и малолетник без пратње	35
1.4.2. Особа с инвалидитетом	36
1.4.3. Тешко болесно лице	36
1.4.4. Старије лице	36
1.4.5. Жртва трговине људима	37
1.4.6. Жртве мучења и других облика злостављања	38

<b>2. УЛАЗАК НА ТЕРИТОРИЈУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ</b>	<b>41</b>
2.1. Приступ територији	41
2.2. Гранична контрола	42
2.3. Идентификација/регистрација миграната и тражилаца азила	42
2.4. Улазак тражилаца азила	44
2.4.1. Забрана кажњавања за нелегалан улазак	47
2.5. Улазак странаца	48
2.5.1. Законит улазак	48
2.5.2. Незаконит улазак	51
2.5.3. Одбијање уласка	52
2.5.4. Забрана уласка	53
<b>3. БОРАВАК НА ТЕРИТОРИЈИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ</b>	<b>55</b>
3.1. Законит боравак	55
3.2. Незаконит боравак	56
3.3. Пракса прекршајних судова у погледу кажњавања за нелегалан улазак и боравак у Републици Србији	58
<b>4. ПОСТУПЦИ ЗА РЕГУЛИСАЊЕ СТАТУСА ПО ОСНОВУ ЗС И ЗА</b>	<b>67</b>
4.1. Нови ЗУП и питања од значаја за поступке за регулисање статуса по основу ЗС и ЗА	67
4.1.1. Решење и закључак	67
4.1.2. Управне радње	68
4.1.3. Жалба	70
4.1.4. Спајање више управних ствари у један поступак	72
4.2. Поступак азила	73
4.2.1. Специфичности азилног поступка и ЗУП	73
4.2.1.1. Обавештавање	73
4.2.1.2. Покретање поступка	75
4.2.1.3. Одустанак од захтева	76
4.2.1.4. Временско важење закона (окончање започетих поступака)	77
4.2.2. Основне фазе поступка азила	78
4.2.2.1. Изражавање намере да се тражи азил и регистрација	78
4.2.2.2. Подношење захтева за азил	79
4.2.2.3. Саслушање тражиоца азила	79
4.2.2.4. Доношење првостепене одлуке – Канцеларија за азил	80

4.2.2.5. Доношење другостепене одлуке – Комисија за азил	85
4.2.3. Вођење управног спора	88
4.2.3.1. Принципи који произлазе из пресуда Управног суда	88
4.2.3.2. Спор пуне јурисдикције	92
4.4. Поступци који се односе на одобравање боравка странаца у Републици Србији	95
4.4.1. Поступак за одобравање краткотрајног боравка	95
4.4.2. Поступак за одобрење привременог боравка	97
4.4.3. Стално настаћење	99
4.4.4. Процена безбедносног ризика	100
4.4.4.1. Национални оквир	100
4.4.4.2. Европски стандарди	101
<b>5. ПРАВА И ОБАВЕЗЕ СТРАНАЦА КОЈА ПРОИСТИЧУ ИЗ ОСНОВА ЊИХОВОГ БОРАВКА НА ТЕРИТОРИЈИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ</b>	<b>105</b>
<hr/>	
5.1. Опште напомене	105
5.2. Правни положај странаца у складу са Законом о азилу и привременој заштити	105
5.2.1. Тражилац азила	105
5.2.1.1. Права тражиоца азила	106
5.2.1.2. Обавезе тражиоца азила	107
5.2.2. Избеглица	109
5.2.3. Уживалац супсидијарне заштите	112
5.2.3.1. Права и обавезе избеглица и уживалаца супсидијарне заштите	113
5.2.4. Странци који уживају привремену заштиту	115
5.3. Посебне категорије лица	116
5.3.1. Малолетници без пратње	116
5.3.2. Жртве родно заснованог насиља	119
5.3.3. Жртве трговине људима	120
5.4. Правни положај странаца на основу Закона о странцима	122
5.4.1. Опште напомене	122
5.4.2. Странац с одобреним краткотрајним боравком у Републици Србији	122
5.4.3. Странац с одобреним привременим боравком у Републици Србији	123

5.4.3.1. Привремени боравак по основу брачних и породичних односа	125
5.4.3.2. Привремени боравак из хуманитарних разлога	128
5.4.3.3. Привремени боравак жртве трговине људима	129
5.4.4. Стално настајење	131
5.5. Толерисан боравак	132
<b>6. ОГРАНИЧЕЊЕ СЛОБОДЕ КРЕТАЊА И ЛИШАВАЊЕ СЛОБОДЕ</b>	<b>135</b>
6.1. Квалификација лишења слободе по међународним стандардима	135
6.1.1. Уставне одредбе	136
6.1.2. Универзални стандарди	137
6.1.3. Европски стандарди	138
6.2. Ограничење слободе кретања тражилаца азила	139
6.2.1. Општи принципи	139
6.2.2. Разлози за ограничење слободе кретања тражилаца азила	140
6.2.3. Мера одређивања боравка у прихватилишту за странце	141
6.3. Лишење слободе странаца/ограничење слободе кретања странаца	144
6.3.1. Разлози за ограничење слободе кретања у складу са ЗС	144
6.3.2. Третман у прихватилишту за странце	146
6.4. Примена општег кривичног режима	148
<b>7. НАПУШТАЊЕ ТЕРИТОРИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ</b>	<b>151</b>
7.1. Добровољни повратак	151
7.2. Добровољно напуштање земље	152
7.3. Принудно удаљење	154
7.3.1. Решење о враћању и забрана уласка	154
7.2.3. Извршење принудног удаљења	158
7.2.4. Одлагање принудног удаљења	160
7.4. Екстрадициони притвор и поступак азила	162
<b>СПИСАК КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ</b>	<b>167</b>

# СКРАЋЕНИЦЕ

---

ЗУП	Закон о општем управном поступку
ЗУС	Закон о управним споровима
ЗС	Закон о странцима
ЗА	Закон о азилу и привременој заштити
ЗБПП	Закон о бесплатној правној помоћи
ЗЗД	Закон о забрани дискриминације
ЗСПН	Закон о спречавању породичног насиља
ЗРП	Закон о равноправности полова
ЗКП	Закон о кривичном поступку
ЗЗДГ	Закон о заштити државне границе
ЗМПП	Закон о међународној правној помоћи у кривичним стварима
ЗГК	Закон о граничној контроли
ЗП	Закон о прекршајима





# Уводне напомене

---

Комплексност миграцијског тока који се одвија на територији Републике Србије, као и усвајање системских закона којима се уређује област азила и поступања према странцима, условили су потребу хоризонталне примене релевантних прописа и даље јачање капацитета за ефикасно управљање миграцијама у Републици Србији. С циљем пружања подршке кључним актерима, припремљен је „Водич за примену релевантних прописа у области азила и миграција“, који представља још један допринос реформским процесима у области азила и миграција које Група 484 подржава дуги низ година кроз спровођење различитих активности. Посебне вредности Водича огледају се у чињеници да је првенствено заснован на примерима из праксе у првој години примене новоусвојених прописа, Закона о азилу и привременој заштити, Закона о странцима и Закона о граничној контроли, као и да представља резултат успешне мултисекторске сарадње успостављене између цивилног сектора и надлежних државних органа Републике Србије.

Садржину Водича одредили су ставови и недоумице у погледу имплементације прописа које су изнели актери којима је Водич првенствено и намењен. У склопу рада на изради Водича одржане су информативне сесије на којима су представници Министарства унутрашњих послова Републике Србије, судије прекршајних судова и Апелационог прекршајног суда изнели и разменили своја мишљења о кључним изазовима у имплементацији прописа. Додатно, смернице су чинили и ставови изнети кроз дискусионни форум, организован с представницима надлежних државних органа, судијама прекршајних судова и Управног суда Републике Србије, као и представницима међународних организација и организација цивилног друштва.

Водич има седам поглавља, која су подељена у више тематских потпоглавља. У првом поглављу су представљени основни принципи, прецизније су разматрана релевантна начела управног поступка, указано је на место и значај међународног права за поступак азила и поступања према странцима, обрађена је тема пружања правне помоћи, као и тема посебно рањивих категорија странаца. Наредна поглавља, од другог до седмог, баве се кључним питањима – од уласка странца на територију Републике Србије, преко боравка на њој, спровођења поступака за стицање статуса, права и обавеза које прате правни статус, до ограничења слободе кретања, лишавања слободе и удаљења с територије Републике Србије. Сва поглавља имају више тематских потпоглавља и конципирана су тако да садрже тумачење позитивно прав-

них прописа, примере из праксе, преглед кључних међународних стандарда и сегмент у ком су истакнуте смернице за имплементацију прописа и унапређење праксе поступања.

Списак оних којима дугујемо захвалност је дугачак. Група 484 се, пре свега, захваљује ауторима водича – проф. др Ивани Крстић и проф. др Марку Давинићу – на изузетној посвећености и подршци у нашим настојањима да подржимо имплементацију прописа кроз један изузетно интензиван и комплексан процес. Аутори и Група 484 посебну захвалност дугују Министарству унутрашњих послова Републике Србије, које је препознало значај израде једног оваквог документа и активно подржало његову припрему. Истичемо захвалност Зорици Вулић, начелници Службе за странце УГП МУП РС, и Емилији Јоксић, начелници Канцеларије за азил УГП МУП РС, које су нам пружиле стручну подршку у вођењу информативних сесија и у изради Водича у виду кључних смерница и одабира релевантне праксе. Желимо да се захвалимо и Управном суду, прекршајним судовима, као и Апелационом прекршајном суду на достављању релевантних одлука које су коришћене за израду Водича.

На крају, Група 484 изузетну захвалност дугује Амбасади Краљевине Холандије у Београду, Балканском фонду за демократију и Амбасади Краљевине Норвешке у Београду, који су подржали реализацију пројеката, чије су активности биле усмерене на подршку усвајању и унапређењу имплементације кључних прописа у области азила и миграција.

*Мирослава Јелачић, Група 484*

# 1. Основни принципи

---

## 1.1. РЕЛЕВАНТНА НАЧЕЛА ПОСТУПКА

### 1.1.1. Однос општег и посебног закона

---

Нови Закон о општем управном поступку (ЗУП),<sup>1</sup> који је почео да се примењује 1. јуна 2017. године, унео је значајне новине у наш правни систем. Пре свега, предмет ЗУП-а је знатно проширен у односу на ранији закон, који је првенствено регулисао доношење управних аката и издавање уверења. Важећи закон, поред доношења управних аката, регулише и предузимање управних радњи (дакле, не ограничава се само на издавање уверења), доношење гарантних аката, закључивање управних уговора и пружање јавних услуга.<sup>2</sup> У том смислу, права странака су потпуније заштићена новим законом, с обзиром на то да је предвиђен управно-правни пут заштите против одређених облика управног поступања. На пример, у време важења претходног ЗУП-а, странка која је сматрала да је припадник полиције својом радњом прекорачио границе овлашћења, могла је тим поводом да поднесе кривичну пријаву и захтев за накнаду штете, поред интерних механизма заштите права. Такве могућности јој и сада стоје на располагању, али, поред њих, странка може да потражи управно-правни пут заштите: да поднесе приговор против одређене управне радње, а затим и жалбу и/или тужбу против решења донетог у вези с приговором. На тај начин је омогућена свеобухватнија заштита права странака.

Закон о општем управном поступку представља општи процесни закон, и као такав се примењује на поступање у свим управним стварима.<sup>3</sup> Ипак, Закон предвиђа и да поједина питања управног поступка могу другачије да се уреде посебним законом, али само уколико је то неопходно у појединим управним областима (дакле, не без оправданих разлога), ако је то у сагласности с основним начелима ЗУП-а и ако се тиме не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених ЗУП-ом.<sup>4</sup> Новина у односу на претходни закон је управо последњи услов, којим се штити процесна позиција стран-

1 „Сл. гласник РС“, бр. 18/2016 и 85/2018 – аутентично тумачење.

2 „Управна ствар, у смислу овог закона, јесте појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге.“ Члан 2, став 1 ЗУП-а.

3 Члан 3, став 1 ЗУП-а.

4 Члан 3, став 2 ЗУП-а.

ке и спречава снижавање нивоа заштите њених права и правних интереса које гарантује ЗУП.

Однос обавезности између општег и посебног закона не проистиче из хијерархијског односа између закона, кога нема у нашем правном систему,<sup>5</sup> већ из принципа римског права *lex specialis derogat legi generali*, као и принципа супсидијарности, који подразумева примену општег закона у оним областима које нису регулисане посебним законом. Тако, „у случају када постоје два закона у истој ствари, најпре ће се применити онај који ту ситуацију регулише на посебан начин, па тек онда онај који ту ситуацију регулише на општи начин. С друге стране, у стварима које нису регулисане посебним законом, примењиваће се општи закон као допунски (тзв. супсидијарна примена општег закона) [...]. На пример, Закон о (општем) управном поступку прописује да је општи рок за жалбу 15 дана (од дана достављања решења), с тим што се посебним (другим) законом може прописати да тај рок износи осам дана. У наведеном случају, примењиваће се посебно правило само у односу на рок (тј. рок за жалбу од осам дана), али не и у односу на све остале радње у вези са жалбом (нпр. начин предаје, садржина и дејства жалбе и сл.), с тим што ће се на ове ситуације примењивати правила општег управног поступка као допунска (супсидијарна).<sup>6</sup> Такви посебни поступци су, на пример, азилни, порески, царински, патентни, старатељски и др.

Закон о азилу и привременој заштити предвиђа да се одлука о захтеву за азил у редовном поступку доноси најкасније у року од три месеца од дана доношења захтева за азил, а рок се може продужити за три месеца ако захтев садржи сложена чињенична или правна питања, или ако велики број странаца истовремено поднесе захтев за азил. Коначно, рок се може продужити за додатна три месеца (укупно 9 месеци), ако је то потребно да би се захтев размотрио у потпуности и на одговарајући начин.<sup>7</sup> У питању је одступање од

5 Стеван Лилић, *Закон о општем управном поступку, Анатомија законског пројекта са моделом за генералну реконструкцију ЗУП-а*, Центар за унапређење законодавства, Комитет правника за људска права, Досије студио, Београд 2019, 21. Како се истиче, „у уставном поретку Републике Србије не постоји могућност успостављања хијерархијског односа између закона, где би поједини закони због свог значаја – системског карактера питања које уређују и томе прилагођене процедуре усвајања – имали јачу правну снагу у односу на друге законе који уређују повезану материју, који би морали да буду у сагласности са системским законима. У том смислу сви закони Републике Србије су начелно једнаке правне снаге, истог ранга. Стога у погледу међусобног односа закона веже принципи: *lex specialis derogat legi generali* и *lex posterior derogat legi priori*. Међутим, неопходно је озбиљно узети у обзир круцијалну норму Устава да је ‘правни поредак јединствен’ (члан 4, став 1 и члан 194, став 1 Устава Србије), па из тога посредно засновати обавезу закона који уређују посебне области да, поред осталог, строго воде рачуна о начелима ЗУП-а.” Зоран Р. Томић, Добросав Миловановић, Вук Цуцић, *Практикум за практичну примену Закона о општем управном поступку*, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд 2017, 24–25.

6 Стеван Лилић, Катарина Манојловић Андрић, Катарина Голубовић, *Практична примена новог ЗУП-а: спорна питања и одговори*, Службени гласник, Београд 2018, 62–63. У случају прописивања краћег рока за жалбу посебним законом, не смањује се ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених ЗУП-ом, с обзиром да је у члану 153, став 1 прописано: „Жалба се подноси у року од 15 дана од обавештавања странке о решењу, ако законом није друкчије прописано“. Дакле, ЗУП је оставио могућност да се посебним законом, у зависности од специфичности одређене управне области, пропише друкчији (краћи или дужи) рок за жалбу.

7 Члан 39, ставови 1–3 ЗУП-а.

одредаба ЗУП-а,<sup>8</sup> које предвиђају рок од 60 дана када се ради о редовном поступку. Јасно је да је наведено одступање условљено специфичношћу и комплексношћу азилних предмета и да се њиме не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених ЗУП-ом. Наравно, на сва питања азилног поступка која нису регулисана посебним законом примењиваће се правила ЗУП-а као супсидијарна.

Члан 214 ЗУП-а прописао је обавезу усклађивања посебних закона са Законом о општем управном поступку до 1. јуна 2018. године, док би потребу за специфичним уређењем појединих питања требало да оправдају органи који се позивају на њих. Како се истиче, „суштина ће бити у изражавању свих специфичности посебних области, али управо и само тих специфичности. Тиме би се ‘терет доказивања’ о потреби другачијег уређења појединих питања пренео на предлагаче посебних закона и обезбедило би се веће јединство система управног поступања.”<sup>9</sup> Влада је у ту сврху образовала Координационо тело за усклађивање посебних закона са Законом о општем управном поступку.<sup>10</sup> Оно је утврдило списак закона које је потребно усагласити са ЗУП-ом (укупно 265), а посебно су означени они закони који су препознати као приоритетни за усклађивање.<sup>11</sup> Међу тим законима су се налазили и тадашњи Закон о странцима<sup>12</sup> и Закон о азилу.<sup>13</sup> У међувремену су донети нови Закон о странцима<sup>14</sup> (ЗС) и Закон о азилу и привременој заштити<sup>15</sup> (ЗА), који су, између осталог, усклађени и с одредбама ЗУП-а. Такође, у свом акту из јуна 2018. године, Координационо тело је заузело став да посебни закони треба, уместо више одредби које упућују на ЗУП, да садрже једну одредбу која ће на општи начин упутити на супсидијарну примену овог закона.<sup>16</sup> Управо такву одредбу садрже и нови ЗС<sup>17</sup> и ЗА.<sup>18</sup>

8 Члан 145, став 3 ЗУП-а.

9 Образложење Предлога закона о општем управном поступку, 105, доступно на: [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/266-16.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/266-16.pdf).

10 Видети Одлуку о образовању Координационог тела за усклађивање посебних закона са Законом о општем управном поступку, „Службени гласник РС”, број 119 од 29. децембра 2017, доступна на: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2017/119/5/reg>.

11 Списак свих закона доступан је на: <http://mduls.gov.rs/obavestjenja/utvrdjena-matrica-za-usaglasavanje-posebnih-zakona-sa-zakonom-o-opstem-upravnom-postupku/>.

12 Закон о странцима, „Службени гласник РС”, број 97/08.

13 Закон о азилу, „Службени гласник РС”, број 109/07. О овом закону, видети детаљно: Ивана Крстић, Марко Давинић, *Право на азил – међународни и домаћи стандарди*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013.

14 Закон о странцима, „Сл. гласник РС”, бр. 24/2018 и 31/2019.

15 Закон о азилу и привременој заштити, „Сл. гласник РС”, бр. 24/2018.

16 „Поред тога што је реч о лошој номотехничкој пракси, јавља се и ризик да се код појединих посебних управних поступака изостави таква одредба. То би довело до погрешног тумачења да се код одређених посебних управних поступака не примењују супсидијарно одредбе ЗУП-а.” Закључци Координационог тела за усклађивање посебних закона са Законом о општем управном поступку, доступни на: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/reforma-upravnog-postupka/uskladjivanje-posebnih-zakona-sa-ezupom/>.

17 „У поступку одлучивања о правима и обавезама странаца прописаних овим законом, примењују се одредбе закона којим је уређен општи управни поступак, уколико овим законом није другачије одређено.” Члан 10 ЗС.

18 „На питања поступка азила која нису уређена овим законом примењују се прописи којима је уређен општи управни поступак.” Члан 3, став 1 ЗА.

У Закључцима Координационог тела је прецизирано и да се питања поступка не могу уређивати подзаконским актима, с обзиром да ЗУП<sup>19</sup> изричито прописује да поједина питања управног поступка могу да се уреде посебним законом (дакле, не и актом ниже правне снаге).<sup>20</sup>

Коначно, у Закључцима је наглашено и да се посебним законима не сме прописивати обавеза органа или странке да прибави тачно одређене исправе у циљу утврђивања одлучних чињеница. Наиме, то би било супротно начелу истине и слободне оцене доказа,<sup>21</sup> као и одредбама доказног поступка, које допуштају да се постојање или непостојање одлучних чињеница утврђује било којим законом допуштеним доказним средством.<sup>22</sup> Посебним законом је дозвољено да се предвиди само које су чињенице и подаци потребни за одлучивање (одлучне чињенице), а не искључиво један начин њиховог доказивања, на основу одређене исправе.<sup>23</sup>

## 1.1.2. Најважнија начела из ЗУП-а

### 1.1.2.1. Начело законитости и предвидивости

Новим ЗУП-ом је начелу законитости придодато начело предвидивости. Оно подразумева да орган који поступа у управној ствари води рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима.<sup>24</sup> Начело предвидивости је израз уставног начела једнакости грађана пред законом и уставне одредбе којом се гарантује једнака заштита права пред органима власти.

Основни циљ законодавца у вези с увођењем начела предвидивости огледа се у превазилажењу проблема неуједначене праксе и различитог третмана странака у истим или сличним ситуацијама.<sup>25</sup>

Битно је нагласити и да начело предвидивости не доводи до увођења прецедентног система у наш правни поредак, иако су се такве замерке могле чути током јавне расправе. Наиме, „карактеристика прецедентног система јесте то да једна одлука представља формални извор права и основ за одлучивање у другим сличним случајевима. Начело предвидивости не ослања се на једну одлуку (прецедент), већ на уједначену правну праксу одређеног органа по одређеном питању“.<sup>26</sup>

19 Члан 3, став 2 ЗУП-а.

20 Подзаконским актом могу се, када је то предвиђено посебним законом, прописивати изглед и садржина образаца, начин комуникације између органа, као и функционална надлежност, тј. расподела послова унутар органа надлежног за вођење управног поступања. Закључци Координационог тела.

21 Члан 10 ЗУП-а.

22 Члан 116 ЗУП-а.

23 Закључци Координационог тела.

24 Члан 5, став 3 ЗУП-а.

25 Образложење Предлога закона о општем управном поступку, 62.

26 *Исто*, 81.

„Закон не забрањује одступање од раније праксе, већ само налаже обавезу да се образложи зашто је то у конкретном случају неопходно, како се он разликује од других сличних случајева у којима је поступљено на другачији начин и да то неће довести до неједнакости грађана пред законом.“<sup>27</sup> То конкретно значи да у образложењу решења орган мора да наведе и разлоге због којих је одступио од установљене праксе у истим или сличним управним стварима.<sup>28</sup>

На пример, орган мора да наведе да се у међувремену променила јавна политика у одређеној области, што је утицало и на одступање од његове раније праксе у истим или сличним ситуацијама.

### 1.1.1.2. Начело сразмерности

Ово начело је имплицитно постојало и у ранијем ЗУП-у, а сада је посебно и експлицитно издвојено. Оно подразумева да орган може да ограничи право странке или да утиче на њен правни интерес само поступањем које је неопходно да се њиме оствари сврха прописа и само ако та сврха не може да се оствари друкчијим поступањем, којим би се мање ограничавала права или би се у мањој мери утицало на правни интерес странке.<sup>29</sup> Такође, када се странци и другом учеснику у поступку налаже обавеза, орган је дужан да примени оне од прописаних мера које су повољније по њих ако се и њима остварује сврха прописа.<sup>30</sup> Суштина овог начела је да орган увек примењује мере које су повољније за странку, ако се тиме остварује сврха прописа и под условом да није угрожен јавни интерес или права трећих лица.

Свако ограничење права и правних интереса странке, односно утврђивање обавезе, мора да буде сразмерно, односно најмање могуће, а да се њиме постиже законска сврха.<sup>31</sup>

На пример, када се ограничава кретање пунолетног тражиоца азила у складу с чланом 77 ЗА, предвиђено је неколико мера којима се то постиже: забраном напуштања центра за азил, одређене адресе, односно одређеног подручја; редовним јављањем у одређено време подручној полицијској управи, односно полицијској станици према месту боравка; привременим одузимањем путне исправе; одређивањем боравка у прихватилишту за странце, под појачаним полицијским надзором. С обзиром на то да се последња мера сматра најригорознијом, Закон предвиђа да се она може изрећи ако се индивидуалном проценом утврди да се другим мерама не може остварити сврха ограничења кретања.<sup>32</sup>

У Образложењу Предлога ЗУП-а посебно је наглашено „да ова одредба не оставља простор за дискрецију органа. Напротив, и законска сврха и сразмера

27 Исто.

28 Члан 141, став 4 ЗУП-а.

29 Члан 6, став 1 ЗУП-а.

30 Члан 6, став 2 ЗУП-а.

31 Упоредити: Образложење Предлога закона о општем управном поступку, 62.

32 Члан 78, став 1 ЗА.

између предузете мере и оствареног циља су правни стандарди који се морају тумачити на исти начин у истим и сличним случајевима. Ова обавеза је пооштрена (и не само она) увођењем начела предвидивости. Такође, одсуство дискреције огледа се и у могућности не само другостепеног органа по жалби, већ и Управног суда у управном спору да контролишу сразмерност између изабране мере и постављеног и оствареног законског циља као елемента законитости оспореног управног акта или друге врсте управног поступања.<sup>33</sup>

### 1.1.1.3. Начело помоћи странци

ЗУП предвиђа обавезу органа да по службеној дужности пази да незнање и неукост странке и другог учесника у поступку не буде на штету права која им припадају. Такође, када орган, с обзиром на чињенично стање, са зна или оцени да странка и други учесник у поступку има основа за остварење неког права или правног интереса, упозорава их на то. Ако у току поступка дође до измене прописа који је од значаја за поступање у управној ствари, орган ће о томе информисати странку.<sup>34</sup>

Тако, на пример, уколико је поступак започет по старом Закону о азилу, орган у току поступка треба да обавести странку да је донет нови закон у овој области, док је на подносиоцу захтева и његовом пуномоћнику да одлуче да ли желе да се њихови поступци окончају по одредбама старог закона или да се на њих примене одредбе новог закона, које су за њих повољније, у складу с одредбама члана 103 ЗА.

### 1.1.1.4. Начело делотворности и економичности поступка

Ово начело је настало спајањем некадашњих начела ефикасности и економичности, а придодат им је и нови став, који представља веома позитивну новину за странке у поступку. Наиме, предвиђено је да је орган дужан да, по службеној дужности и у складу са законом, врши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција, да их прибавља и обрађује. При томе, орган може да захтева од странке само оне податке који су неопходни за њену идентификацију и документе који потврђују чињенице о којима се не води службена евиденција.<sup>35</sup>

Странка је ослобођена дужности да прибавља податке о којима се води службена евиденција, а подизањем на ниво начела, ова одредба је постала обавезујућа у свим управним областима, без обзира на одредбе посебних прописа који их уређују.<sup>36</sup>

33 Образложење Предлога закона о општем управном поступку, 81.

34 Члан 8 ЗУП-а.

35 Члан 9, ставови 3–4 ЗУП-а.

36 Образложење Предлога Закона о општем управном поступку, 62–63. У прелазним и завршним одредбама предвиђено је и да одредбе закона и других прописа према којима се установљава обавеза за странку и другог учесника у поступку да достављају органу податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, престају да важе истеком 90 дана од дана ступања на снагу овог закона (члан 215 ЗУП-а). С обзиром на то да је нови ЗУП ступио на снагу 8. марта 2016. године, такве одредбе су престале да важе 8. јуна 2016. године.



Начело делотворности и економичности поступка разрађено је у даљем тексту Закона. Предвиђено је да странка не мора да прибави доказе које може да прибави орган (нпр. ако се ради о чињеницама о којима службену евиденцију води тај или неки други орган), нити уверења и друге исправе које органи нису дужни да издају (нпр. о којима не воде службену евиденцију).<sup>37</sup>

Ипак, други део ове законске норме захтева додатна објашњења. Наиме, странка није у обавези да прибави уверења и друге исправе о којима се не води службена евиденција. Међутим, уколико жели да оствари одређено право на основу таквог уверења, странка не може да захтева да сâм орган прибави такво уверење, већ ће то сама морати да уради. На пример, Служба за катастар непокретности не води у оквиру службене евиденције „и податак о години изградње објекта, па ће странка која има потребу да тај податак користи у неком управном поступку морати да га прибави сама ангажовањем вештака или другог органа управе који је законом или другим прописом овлашћен да изда документ који потврђује ову чињеницу, иако о томе ни он не води службену евиденцију“.<sup>38</sup>

Орган је дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид, прибавља и обрађује податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање. Ако службену евиденцију води други орган, орган који води поступак дужан је да хитно затражи податке, а замољени орган да бесплатно уступи податке у року од 15 дана, ако није друкчије прописано. Ако се тражени подаци могу добити електронским путем, замољени орган их доставља у најкраћем року. У поступку који се покреће по захтеву странке, орган може да врши увид, прибавља и обрађује личне податке о чињеницама о којима се води службена евиденција када је то неопходно за одлучивање, осим ако странка изричито изјави да ће те податке прибавити сама. Ако странка не поднесе у року личне податке неопходне за одлучивање органа, захтев за покретање поступка се сматра неуредним.<sup>39</sup>

Како би се обезбедила ефикасна примена и поштовање наведених законских одредаба, ЗУП прописује прекршајну<sup>40</sup> и дисциплинску<sup>41</sup> одговорност овлашћених службених лица која поступају супротно њима.

Министарство државне управе и локалне самоуправе донело је необавезујуће Упутство којим је регулисана размена података о чињеницама о којима се води службена евиденција.<sup>42</sup> Тим упутством су предвиђена три

37 Члан 102, став 2 ЗУП-а.

38 Ружа Урошевић, *Закон о општем управном поступку са коментаром најзначајнијих новина и модела*, Профисистем, Смедерево 2017, 104.

39 Члан 103 ЗУП-а.

40 Члан 207 ЗУП-а.

41 Члан 210 ЗУП-а.

42 Упутство (необавезујуће) о примени одредаба чланова 9 и 103 Закона о општем управном поступку којим је регулисана размена података о чињеницама о којима се води службена евиденција.

начина прибављања података из службених евиденција: увидом у службену евиденцију, увидом у јавну исправу и упитом.<sup>43</sup>

У области азила, ове одредбе би могле имати практичну примену, на пример, у комуникацији између Канцеларије за азил и Националне службе за запошљавање. Конкретно, ЗА у члану 57 предвиђа да тражилац има право на приступ тржишту рада у складу с прописима који уређују област запошљавања странаца.<sup>44</sup>

У таквој ситуацији, Национална служба за запошљавање не би могла да тражи од тражиоца азила податке о којима се води службена евиденција (на пример, да се лице налази у поступку азила), већ би такав податак морала да прибави директно од Канцеларије за азил, која о томе води службену евиденцију. Како је истакнуто на сајту Националне службе за запошљавање, она је дужна да прибави све податке о којима се води службена евиденција, а странка може изричито да изјави да ће их сама прибавити.<sup>45</sup>

Такође, ЗС регулише начин размене података о личности између више органа који учествују у поступку који се води по захтеву странке, а прописана је и сврха обраде података о личности у поступцима у којима се одлучује о правима и обавезама странаца. Тиме је омогућено да се подаци потребни за одлучивање, а које орган мора сам да прибави, размењују на ефикасан и безбедан начин. Коначно, странцу је омогућено да буде упознат да ће, по подношењу неког од захтева за остваривање права, његови лични подаци бити коришћени за вршење различитих провера у циљу спровођења поступка.

У складу с наведеним одредбама ЗС, у пракси је примењена електронска размена података о странцима који имају одобрен привремени или стални боравак у Републици Србији и којима је издата радна дозвола. Подаци се, такође, размењују између Министарства унутрашњих послова и Националне службе за запошљавање.

43 У Упутству се дефинишу појмови службене евиденције и јавне исправе. Службена евиденција јесте евиденција која је установљена законом, односно другим прописом, а којом се организовано региструју подаци или чињенице за одређене намене, односно за потребе одређених корисника. Она је основ за издавање јавних и других службених исправа, које служе као доказ за утврђивање одлучних чињеница у управном поступку. За податке које су садржани у службеним евиденцијама важи претпоставка тачности и савесности. С друге стране, јавна исправа је исправа коју је у прописаном облику издао орган, у границама своје надлежности, и доказује оно што се у њој утврђује или потврђује. Само исправе издате на основу података из службених евиденција могу имати својство јавне исправе. Видети: *Исто*, 2.

44 Закон о запошљавању странаца, „Службени гласник РС“, бр. 128/2014, 113/2017, 50/2018 и 31/2019.

45 <http://www.nsz.gov.rs/live/trazite-posao/dok-trazite-posao/nezaposleni/infozup.cid19080>.

### 1.1.1.5. Начело истине и слободне оцене доказа

Ово начело подразумева да је орган који поступа у обавези да правилно, истинито и потпуно утврди све чињенице и околности које су од значаја за законито и правилно поступање у управној ствари.<sup>46</sup> Примена овог начела је посебно комплексна када се ради о поступцима у којима се одлучује о правима странаца, јер се орган у великој мери ослања на исказ лица, без чврстих доказа, који треба да повеже и да утврди његову веродостојност провером релевантних међународних извора (извештаја УНХЦР-а, извештаја референтних невладиних организација, извештаја независних тела у земљи порекла, извештаја УН тела за заштиту људских права). ЗУП прописује да овлашћено службено лице одлучује по свом уверењу које чињенице узима као доказане, али на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка.<sup>47</sup>

ЗА садржи одредбу који се односи на процену чињеница и околности, те прописује да је тражилац азила у обавези да сарађује с азилним органима и да приложи сву расположиву документацију и изнесе тачне и истините податке.<sup>48</sup> Даље се прописује да је орган, приликом одлучивања о основаности захтева за азил, у обавези да прикупи и размотри све релевантне чињенице, доказе и околности. Предвиђене су и ситуације у којима се изјава тражиоца азила сматра веродостојном у делу у којем одређена чињеница или околност није поткрепљена доказима.

Када је у питању ЗС, новину представља формално правно дефинисање начела приликом одлучивања о захтеву за привремени боравак, његовом продужењу или престанку, где је прописано да се том приликом посебно цене специфичне околности подносиоца захтева (дужина трајања претходног боравака, личне, породичне, економске и социјалне околности појединачног случаја странца).<sup>49</sup> Наведено представља конкретизацију примене начела истине и слободне оцене доказа. ЗС посебно прописује обавезу странца да сарађује с државним органима и да достави сву неопходну документацију, доказе и податке који су неопходни за вођење поступка, а које надлежни орган не може самостално да прикупи.<sup>50</sup>

## 1.2. ЗНАЧАЈ МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА

У поступку одлучивања о правима и обавезама странаца, државни органи морају узети у обзир и релевантне изворе међународног права, много више него што је то случај у неким другим областима.

46 Члан 10, став 1 ЗУП-а.

47 Члан 10, став 2 ЗУП-а.

48 Члан 32 ЗА.

49 Чланови 65–66 ЗС.

50 Члан 7 ЗС.

## 1.2.1. Извори међународног права

Под међународним правом се подразумева грана права која уређује односе између држава и међународних организација, као њених основних субјеката. Међутим, међународно право има све већи утицај на појединце како у стварању директних обавеза које морају да поштују (на пример, одговорност за међународна кривична дела) тако и у стварању директних права које државе морају да поштују према свима који се налазе под њиховом јурисдикцијом. Област азила и миграција је једна од оних области у којима је утицај међународног права изразито велики и где је обавезно консултовање међународних норми и стандарда приликом поступања, како држава не би била одговорна на међународном плану за њихово кршење. Наравно, држава није апстрактан појам, јер њену политику спроводе законодавни, извршни и судски органи, те она одговара за њихов рад на међународном плану.

Устав Републике Србије јасно одређује место међународног права у унутрашњем правном систему Републике Србије. Тако Устав прокламује да потврђени међународни уговори морају бити у складу с Уставом,<sup>51</sup> односно да закони и други општи акти не смеју бити у супротности с општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима.<sup>52</sup> Члан 194 Устава признаје два конкретна извора међународног права: потврђене међународне уговоре и општеприхваћена правила међународног права. Под првим извором подразумевају се уговори који су ратификовани према утврђеној процедури, док се под другим извором заправо подразумева међународно обичајно право.<sup>53</sup>

Дакле, Устав прописује следећу хијерархију правних норми:

- Устав Републике Србије;
- ратификовани међународни уговори и међународно обичајно право;
- закони; и
- подзаконска акта.

Устав предвиђа да Уставни суд одлучује о сагласности закона и других општих аката с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и прихваћеним међународним уговорима,<sup>54</sup> као и о сагласности прихваће-

51 Члан 16, став 2 Устава РС, „Сл. гласник РС“, бр. 98/2006.

52 Члан 194 Устава РС.

53 Овај извор права је признат у члану 38, став 2 Статута Међународног суда правде као „доказ опште праксе која је прихваћена као право“. У питању је неписани извор права који настаје дуготрајном, једнообразном праксом држава и који је праћен свешћу о његовој обавезности. Да се ради о међународном обичајном праву потврђује и одлука Уставног суда из 2009, у којој је суд навео да се ради „о извору који или садржи правила понашања субјеката међународног права која су настала као међународни обичај и односе се на сталну и једнообразну праксу држава у односу на неке најопштије вредности [...], или садрже начела која треба примењивати ако нема подробнијих правила и на основу којих треба поступати при тумачењу других норми.“ Видети Решење Уставног суда, ИУж, бр. 43/2009, од 9. јула 2009.

54 Члан 167, став 1, тачка 1 Устава РС.

них међународних уговора с Уставом,<sup>55</sup> потврђујући ову хијерархију норми у правном поретку Републике Србије. Када се ради о материји људских права, закон може регулисати само начин остваривања људских права уколико Устав садржи изричито овлашћење за поступање законодавца и уколико је, због природе одређеног права, неопходно да закон регулише начин његовог остваривања.

Наведени извори међународног права представљају саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују. То произлази из одредбе Устава, којом се гарантује непосредна примена људских и мањинских права „зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима”.<sup>56</sup> Другим речима, ратификовани међународни уговори се могу директно применити у унутрашњем правном поретку, што може бити од посебне важности у случају постојања правне празнине или законске, односно подзаконске норме, која је у супротности са стандардима који произлазе из релевантне међународне праксе.

Устав Републике Србије садржи врло значајну одредбу која прописује да се норме из области људских и мањинских права тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење.

Ово је јединствено решење у региону и треба поздравити што је уставотворац изричито навео као релевантну и праксу надзорних тела која се баве људским правима, мислећи првенствено на праксу Европског суда за људска права и различитих комитета Уједињених нација који се баве заштитом људских права (на пример, Комитет против тортуре, Комитет за права детета, Комитет за људска права и сл.). Њихова пракса је од велике важности јер обавезује Републику Србију на два начина.

Одлуке које се доносе против Републике Србије директно су извршиве на њеној територији, а Европски суд за људска права може наложити да држава исплати накнаду материјалне и нематеријалне штете, да изврши неку индивидуалну меру (на пример, да пусти лице из притвора) или неку системску меру (на пример, да промени или усвоји неки закон). С друге стране, за све органе Републике Србије, од значаја су пресуде Европског суда за људска права које се доносе против других држава јер се њима утврђују основни, односно минимални стандарди у одређеној области заштите људских права. Њих држава треба да поштује како у неком другом предмету не би била проглашена одговорном за кршења људских права. Комитети Уједињених нација доносе и тзв. опште коментаре, којима тумаче поједине одредбе из конвенција о заштити људских права, а којима се утврђује домаћај тих одредби.

<sup>55</sup> Члан 167, став 1, тачка 2 Устава РС.

<sup>56</sup> Члан 18, став 2 Устава РС.

Конечно, Европска унија је успоставила Заједнички европски систем азила, који за Републику Србију има посебан значај од 2012. године, када је постала држава кандидат и од када и формално тежи да постане пуноправна чланица те организације.

Систем азила и поступање према странцима у великој мери је инспирисано управо решењима садржаним у праву Европске уније, што је важно и у погледу отварања преговарачких поглавља 23 и 24. Иако пресуде Суда правде ЕУ не обавезују директно Републику Србију, оне су важне са становишта тумачења решења садржаних у домаћим законима, али и процеса хармонизације на путу Србије ка пуноправном чланству у Европској унији.

## 1.2.2. Принцип забране протеривања

Значај примене међународног права у поступцима у којима се одлучује о правима и обавезама странаца посебно је видљив када се ради о принципу забране протеривања (принцип *non-refoulement*).

У свим околностима у којима се разматра о праву на боравак странца на територији Републике Србије, одбијању његовог пријема на територију Републике Србије, као и о његовом потенцијалном удаљењу, мора се водити рачуна о добро установљеном правилу међународног права да лице не може бити враћено у земљу у којој му прети опасност по живот и физички и психички интегритет.

Ова обавеза је садржана у великом броју међународних инструмената из области људских права, али и у Уставу Републике Србије, који забрањује протеривање странца тамо где му прети прогон због његове расе, пола, вере, националне припадности, држављанства, припадности одређеној друштвеној групи, политичког мишљења, или где му прети озбиљно кршење права зајемчених Уставом.<sup>57</sup>

### 1.2.2.1. Универзални стандарди

У члану 3 Конвенције УН против мучења, нечовечних и понижавајућих поступака или кажњавања, забрана протеривања шире се поставља, јер се не везује за одређене основе прогона: „Ниједна држава неће прогнати, истерати или изручити неко лице другој држави ако има озбиљне разлоге да верује да ће у тој држави лице бити изложено мучењу.“ С друге стране, ова одредба је и ужа од одредбе Устава Републике Србије, јер се само указује на то да лице не може бити подвргнуто мучењу, док Устав предвиђа и друга озбиљна кршења људских права.

<sup>57</sup> Члан 39, став 3 Устава РС.

Да би протеривање било недозвољено, морају бити испуњени извесни услови, односно морају постојати озбиљни разлози за веровање да ће у конкретној држави лице бити изложено мучењу.

Након анализе праксе Комитета против мучења, надзорног тела предвиђеног Конвенцијом против мучења, може се закључити да постоје три елемента која морају бити испуњена да би настала обавеза забране протеривања лица.

Први услов се односи на поступање државних органа или приватних лица (када држава није способна или вољна да обезбеди заштиту) према конкретном лицу, које се квалификује као кршење његових људских права у одређеној држави. Забрана протеривања се односи на све облике злостављања, али првенствено на мучење, што значи да је потребно обратити пажњу на испуњеност елемената који чине ово кривично дело (наношење озбиљног физичког бола или менталне патње, постојање намере, као и радња или пристанак службеног лица). Такође, ризик од мучења је примењив и на ситуације у којима не постоји такав ризик у земљи у коју се лице депортује, али постоји основан страх да ће лице бити протерано или враћено из те земље у земљу у којој постоји тај ризик (заштита од тзв. индиректног враћања).<sup>58</sup> Тако је, у случају *Корбан*, Комитет против мучења утврдио да у конкретној ситуацији држава има обавезу да се уздржи од насилног повратка лица у Ирак, али, исто тако, и у Јордан, због готово извесног ризика да ће лице бити протерано даље у Ирак.

Други услов се тиче степена вероватноће или ризика да ће лице бити изложено мучењу. Рецимо, општа ситуација у некој земљи не може бити тумачена као искључиви критеријум утврђивања потребног степена вероватноће да ће конкретно лице бити изложено мучењу.<sup>59</sup> Постојање „озбиљног, флагрантног или масовног кршења људских права“ само је једна од детерминанти које треба узети у обзир приликом одлучивања. Исто тако, одсуство доказа о постојању систематског кршења људских права не значи да не постоји опасност од мучења у конкретном случају.

Ради лакшег одлучивања у овим предметима, Комитет против мучења је утврдио шта се подразумева под изразима „опасност“ и „стваран ризик“. У случају *Хајдин*, Комитет је истакао да је потребно утврдити да се појединац суочава с извесним, стварним и личним ризиком (*foreseeable, real and personal risk*) од излагања мучењу у земљи у коју се враћа.<sup>60</sup> Захтев за предвидљивошћу биће испуњен када је „ризик од тортуре оцењен на основама које иду даље од пуке теорије или сумње“.<sup>61</sup> Комитет посебно узима у обзир постојање ранијих аката мучења и дужину времена која је протекла од претходног злостављања,<sup>62</sup>

58 *Korban v. Sweden*, комуникација бр. 88/1997, одлука од 16. новембра 1998.

59 *Mutombo v. Switzerland*, комуникација бр. 13/1993, UN Doc. A/49/44, одлука од 27. априла 1994.

60 Овај стандард је касније поновљен у многим другим предметима. Видети, на пример, *M.A.M.A. et al. v. Sweden*, комуникација бр. 391/2009, одлука од 10. јула 2012; *C.M., H.M. and A.M. v. Sweden*, комуникација бр. 374/2009, одлука од 17. јануара 2012.

61 *Haydin v. Sweden*, комуникација бр. 101/1997, одлука од 20. новембра 1998.

62 *K.K. v. Switzerland*, комуникација бр. 186/2001, одлука од 11. новембра 2003; *G.B.M. v. Sweden*, комуникација бр. 435/2010, одлука од 30. јануара 2013.

политички профил жртве,<sup>63</sup> доследан образац кршења људских права у одређеној држави,<sup>64</sup> као и непостојање дипломатских уверавања да лице неће бити изложено мучењу.<sup>65</sup> Међутим, подносилац комуникације мора да докаже да је изложен ризику од мучења,<sup>66</sup> те неће бити одговорности државе уколико он не пружи довољно доказа да је тај ризик индивидуализован.<sup>67</sup> Комитет сматра да неће бити повреде члана 3 Конвенције против мучења

63 Овде се, пре свега, мисли на политичке активности лица у питању, као и на чињеницу да ли би оно могло да нађе уточиште макар у једном делу земље. Видети *S.U.A v. Sweden*, комуникација бр. 223/2002, одлука од 22. новембра 2004. У једном предмету, Комитет је пронашао да је подносилац комуникације изложен ризику од тортуре као члан главне опозиционе партије у Тогоу. Видети *Combey Brice Magloire Gbadjavi v. Switzerland*, комуникација бр. 396/2009, одлука од 5. јула 2012. Видети и *Abolghasem Faragollah et al. v. Switzerland*, комуникација бр. 381/2009, одлука од 17. јануара 2012; *Said Amini v. Denmark*, комуникација бр. 339/2008, одлука од 30. новембра 2010. У неким ситуацијама може бити релевантна чињеница да је подносилац комуникације члан породице истакнутог политичког активисте. Видети *Arthur Kasombola Kalonzo v. Canada*, комуникација бр. 343/2008, одлука од 4. јула 2012. Када лице има нижи политички профил и када је прошао значајан период од тренутка када се полиција интересовала за њега, већа је вероватноћа да ће оно моћи да се сигурно настани у неком делу земље порекла. Видети *S.S.S. v. Canada*, комуникација бр. 245/2004, одлука од 5. децембра 2005. У једном од најновијих случајева, Комитет је пронашао да подносиатеља комуникације није пружила довољно доказа да су њене политичке активности толико значајне да привлаче пажњу етиопијских власти, нити је показала да је траже код куће, па тиме ни да би повратком била изложена ризику од тортуре. Видети *H.K. v. Switzerland*, комуникација бр. 432/2010, одлука од 6. фебруара 2013. Видети и *E.T. v. Switzerland*, комуникација бр. 393/2009, одлука 10. јула 2012; *M.D.T. v. Switzerland*, комуникација бр. 382/2009, одлука од 9. јула 2012; *M.Z.A. v. Sweden*, комуникација бр. 424/2010, одлука од 9. јула 2012.

64 Случај *Мутомбо*, комуникација бр. 13/1993, UN Doc. A/49/44, одлука од 27. априла 1994.

65 У неким предметима, Комитет ће прихватити да су дипломатска уверавања била таква да држава није прекршила своје обавезе из Конвенције против мучења депортацијом подносиоца комуникације у земљу порекла. То ће бити случај ако нема много доказа да ће лице бити изложено мучењу и ако су пружене гаранције надзиране. Видети *Hanan Ahmed Fouad El Khalek Attia v. Sweden*, комуникација бр. 199/2002, одлука од 17. новембра 2003. За супротно видети *Agiza v. Sweden*, комуникација бр. 233/2003, одлука од 20. маја 2005, где је Комитет пронашао да постоји велики ризик од тортуре и да нема делотворних механизма да се дипломатска уверавања заиста и испуне. Видети и *Alexey Kalinichenko v. Morocco*, комуникација бр. 428/2010, одлука од 18. јануара 2012. У једном предмету, дипломатске и конзуларне власти државе уговорнице нису на време добиле обавештење о екстрадицији лица у питању, нити су од тренутка када је предат властима Мексика информисане о потреби да буду у блиском и сталном контакту с њим. *Régent Boily v. Canada*, комуникација бр. 327/2007, одлука од 13. јануара 2012. Такође, у *Pelit v. Azerbaijan*, комуникација бр. 281/2005, одлука од 5. јуна 2007, Комитет је заузео став да држава која депортује лице мора да предузме сопствени независни надзор над дипломатским уверавањима како би обезбедила њихово поштовање. Штавише, држава се мора уверити да је држава порекла предузела објективан, независан и довољан надзор над испуњавањем дипломатских гаранција. Видети *Toirjon Abdussamatov and 28 other complainants v. Kazakhstan*, комуникација бр. 444/2010, одлука од 11. јула 2012.

66 У једном предмету, подносиатеља комуникације није доказала да су њени наводи добро утемељени (*well founded*). Видети *P.E. v. France*, комуникација бр. 193/2001, одлука од 21. новембра 2002.

67 Видети два предмета против Аустралије: *X. v. Australia*, комуникација бр. 324/2007, одлука од 5. маја 2009; *L.J.R. v. Australia*, комуникација бр. 316/2007, одлука од 26. новембра 2008. У оба случаја подносилац комуникације није доказао да би он лично био изложен мучењу, иако постоје извештаји који документују случајеве тортуре у



уколико враћањем лица у земљу порекла дође до погоршања здравственог стања особе у питању, а које је узроковано лошијим здравственим системом у тој земљи.<sup>68</sup> С друге стране, држава је у обавези да наводе подносиоца комуникације и презентоване доказе испита на независан, делотворан и објективан начин,<sup>69</sup> као и да учини значајан напор да испита да ли постоје основи за веровање да ће неко лице бити изложено тортури.<sup>70</sup>

Да би постојало мучење, Конвенција против мучења у члану 1 тражи да „бол или патњу наноси службено лице или било које друго лице које делује у службеном својству или на његов подстицај или са његовим изричитим или прећутним пристанком“. Дакле, тражи се висок степен учешћа државе. Другим речима, проста неспособност или невољност да се лицу пружи заштита од мучења коју чине приватна лица није обухваћена Конвенцијом, а тиме ни ризик од повратка у земљу у којој управо прети опасност од прогона који спроводе приватна лица. Једини изузетак чине акти групе која врши квазидржавну власт, односно која има *de facto* контролу на одређеном делу територије где врши власт.<sup>71</sup> Комитет против мучења захтева да такве групе имају „одговарајуће прерогативе“, који се могу поредити с онима који се традиционално везују за легитимну власт.<sup>72</sup>

Трећи услов се тиче стандарда доказивања примењеног у процени ризика или опасности од мучења.<sup>73</sup> Тиме се отварају бројна питања попут: ко треба шта да докаже, који је стандард доказивања који би се разумно примењивао, како се процењују докази, који су фактори одлучујући? У сваком случају, у питању су претпоставке, јер треба предвидети оно што би се могло десити у неком будућем периоду. Једини путоказ чини сâм члан 3, став 1 Конвенције против мучења, који предвиђа да је незаконито вратити лице у земљу у којој постоје озбиљни разлози за веровање да ће оно бити изложено мучењу. Значајно, став 2 истог члана утврђује да ће у истражној процедури бити „узете у

---

Либану, односно САД. Видети и *S.M. v. Switzerland*, комуникација бр. 406/2009, одлука од 28. јануара 2013.

68 Видети *N.B.-M. v. Switzerland*, комуникација бр. 347/2008, одлука од 17. јануара 2012.

69 *Ke Chun Rong v. Australia*, комуникација бр. 416/2010, одлука од 7. фебруара 2013.

70 *K.H. v. Denmark*, комуникација бр. 464/2011, одлука од 7. фебруара 2013.

71 Чак и тада, Комитет поставља веома високе услове да би пронашао постојање квазидржавне власти. Видети *H.M.H.I v. Australia*, комуникација бр. 177/2001, одлука од 1. маја 2002.

72 Видети *Elmi v. Australia*, комуникација бр. 20/1998, одлука од 14. маја 1999. У овом предмету, Елмијев захтев за азил је одбијен у Аустралији, те се он жалио Комитету против тортуре због овакве одлуке. Сматрао је да би његова депортација у Сомалију представљала кршење члана 3 Конвенције против тортуре зато што је био представник мањинског племена о којем постоји добро документована историја прогона у Могадишу. Припадници овог племена имају светлију кожу и препознатљив акценат. Комитет је пронашао да Аустралија има обавезу да се уздржи од присилног повратка Елмија у Сомалију због основаног страха од тортуре јер већинско племе врши *de facto* контролу у Могадишу. Став Комитета је заснован на информацијама да Сомалија годинама нема централну владу, да међународна заједница преговара са зараћеним странама и да су неке од њих основале квазивладине институције.

73 W. Suntinger, *The Principle of non-refoulement: Art. 3 UN Convention against Torture (CAT)*, Elena course, Strasbourg, 27 January 2000.

обзир све релевантне околности“, пре свих постојање „озбиљног, флагрантног или масовног кршења људских права“. У решавању овог питања, од велике помоћи могу бити различити извештаји, донети у оквиру механизма УН за заштиту људских права.

Битно је нагласити да контрадикције и недоследности у изјавама жртве, према мишљењу Комитета, не искључују аутоматски и истинитост њених тврдњи. То је потврђено у многобројним одлукама, а инспирисано је са знањем да су многе жртве доживеле трауме, а и често нису способне да дају изјаве о стварним догађањима током испитивања,<sup>74</sup> или бар не детаљне приче о томе шта су преживеле.<sup>75</sup>

Битно је нагласити да контрадикције и недоследности у изјавама жртве, према мишљењу Комитета, не искључују аутоматски и истинитост њених тврдњи. То је потврђено у многобројним одлукама, а инспирисано је са знањем да су многе жртве доживеле трауме и да често нису способне да дају изјаве о стварним догађањима током испитивања, или бар не детаљне приче о томе шта су преживеле.

Тако је у случају *Алан*, Комитет заузео став „да се потпуна тачност врло ретко може очекивати од жртава мучења“, те да „недоследности које можда постоје у њиховом приказу чињеница нису суштинске и не доводе у питање општу веродостојност њихових тврдњи“.<sup>76</sup> Штавише, Комитет ће прихватити и доказе које подносилац комуникације није одмах дао на увид, и то без много објашњења.<sup>77</sup> С друге стране, држава која тврди да је исказ недоследан, мора то и да документује,<sup>78</sup> али само у погледу релевантних, материјалних чињеница које су важне за доказивање тортуре. Такође, имајући у виду апсолутни карактер забране тортуре, Комитет заузима став да личне карактеристике лица у питању, као и опасност коју представља за друштво, не могу га лишити права на заштиту психичког и физичког интегритета.<sup>79</sup>

### 1.2.2.2. Европски стандарди

Сличне принципе као Комитет потврђује и Европски суд за људска права у својој пракси, када тумачи члан 3 Европске конвенције којим се забрањују мучење и други облици злостављања. Посебно је значајно поменути да и

74 *Tala v. Sweden*, комуникација бр. 43/1996, одлука од 7. марта 1996; *Karoui v. Sweden*, комуникација бр. 185/2000, одлука од 8. маја 2002.

75 *Kisoki v. Sweden*, комуникација бр. 41/1996, одлука од 8. маја 1996.

76 *Alan v. Switzerland*, комуникација бр. 21/1995, одлука од 8. маја 1996, пар. 11.3. То, међутим, не значи да држава не треба да узме у обзир постојање низа контрадикторности које доводе у сумњу кредибилитет и истинитост тврдњи подносиоца комуникације. Видети *A.A.M. v. Sweden*, комуникација бр. 413/2010, одлука од 24. јула 2012.

77 *H.B.H. et al. v. Switzerland*, комуникација бр. 192/2001, одлука од 29. априла 2003; *H.K.H. v. Sweden*, комуникација бр. 204/2002, одлука од 19. новембра 2002.

78 *C.T. and K. M. v. Sweden*, комуникација бр. 279/2005, одлука од 7. децембра 2005.

79 *Bachan Singh Sogi v. Canada*, комуникација бр. 297/2006, одлука од 29. новембра 2007; *Tebourski v. France*, комуникација бр. 300/2006, одлука од 1. маја 2007.

Комитет против мучења и Европски суд указују на апсолутни карактер ове забране, која подразумева да не постоји разлог извињавајућег карактера који може ослободити државу ове обавезе. То констатује и Уставни суд Републике Србије, када наводи случај *Шахал против Уједињеног Краљевства* и преузима став из пресуде да се у апсолутном карактеру забране мучења огледа разлог зашто се „увек преиспитује одговорност државе која је протерала странца у државу у којој он може бити изложен мучењу“, те да „без обзира на то колико су опасне или непожељне активности таквог појединца, оне не могу бити основ за протеривање“.<sup>80</sup> Дакле, ова обавеза је апсолутног карактера и важи увек, чак и у односу на лице које представља опасност по националну безбедност земље. Како то Европски суд наглашава, „чак и у најтежим околностима, као што су борба против организованог тероризма и криминала, Конвенција забрањује у апсолутном смислу мучење или нехумано или понижавајуће поступање или кажњавање. За разлику од већине супстантивних клаузула Конвенције [...] члан 3 не оставља места изузецима, нити дерогирању обавезе дозвољене чланом 15, чак ни у време јавне опасности која прети опстанку нације.“<sup>81</sup>

Код процене ризика, Европски суд се ослања на све расположиве чињенице. Постојање ризика се оцењује на основу чињеница које су биле или су морале бити познате у тренутку доношења одлуке о протеривању. Такође, мора постојати „јак основ“ за веровање да постоји ризик од излагања лица мучењу или другом облику злостављања. Важно је нагласити да лице треба да пружи доказе да постоје суштински основи за веровање да ће повратком у одређену земљу бити изложено злостављању, а државни органи су у обавези да одагнају сумњу и да се ослоне на различите изворе како би добили јаснију слику о ситуацији у конкретној земљи.<sup>82</sup> Сви извори и докази су релевантни, а посебно независни, објективни и поуздани извори попут извештаја УН комитета, референтних међународних и невладиних организација, и независних тела.

Важно је нагласити и да се држава не може ослонити на дипломатске гаранције да би се ослободила своје међународне обавезе, посебно када постоје бројни међународни извори који указују на то да се мучење дешава у датој земљи.<sup>83</sup> Да би се држава поуздала у гаранције, потребно је да су испуњени следећи услови: 1) да гаранције пружа држава која држи своје обећање; 2) да правни систем дате земље третира дипломатске гаранције као обавезне; 3) да је у питању држава чије поступање и поштовање владавине права потврђује да је способна и вољна да гаранције обезбеди; и 4) да држава има механизме којима врши надзор да ли се гаранције стварно поштују.

80 Уставни суд Србије, Уж-1286/2012, одлука од 29. марта 2012, „Службени гласник РС“, бр. 42/2012.

81 *Aksoy v. Turkey*, представка бр. 21987/93, пресуда од 18. децембра 1996.

82 *Saadi v. Italy*, (GC) представка бр. 37201/06, пресуда од 28. фебруара 2006.

83 *Ben Khemais. v. Italy*, представка бр. 46706/08, пресуда од 24. фебруара 2006.



У сваком конкретном случају мора постојати индивидуално испитивање случаја, јер је и постојање ризика различито у односу на личне околности странца. Процена ризика се доноси у складу с општим информацијама о стању у земљи порекла на основу поузданих и доступних информација, али и имајући у виду положај чланова групе којој појединац припада. Иако то није изричито наведено у закону, забрањено је и колективно протеривање странца, које произлази из члана 4 Четвртог протокола уз Европску конвенцију о људским правима.

Колективно протеривање подразумева сваку меру националних органа којом се странци као група протерују с територије државе уговорнице Европске конвенције. Колективног протеривања нема уколико је таква мера донета на основу „разумног и објективног испитивања“ сваког случаја понаособ, иако је странац део групе која се протерује, те се против њега доноси одлука која је слична одлуци других странаца обухваћених истом мером.<sup>84</sup> У сваком случају, цениће се да ли је лице имало могућности да изложи своју аргументацију против доношења одлуке о протеривању пред надлежним органом и на индивидуалној основи.<sup>85</sup> Тиме је тај члан повезан с чланом 13 Европске конвенције, који подразумева постојање правног лека који може да спречи извршење мере која је супротна Европској конвенцији и чији су ефекти потенцијално непоправљиви. Тако није у сагласности с овим чланом уколико је мера извршена пре него што су националне власти испитале да ли је она у складу са стандардима који произлазе из праксе Европског суда.<sup>86</sup> Другим речима, то значи да правни лек мора имати суспензивно дејство.<sup>87</sup>

У случају да правни лек нема аутоматско суспензивно дејство, то не значи да ће и доћи до повреде члана 13 у вези с чланом 4 Четвртог протокола, када лице не тврди да постоји реални ризик од смрти или злостављања враћањем у конкретну земљу.<sup>88</sup> У тој ситуацији, Европска конвенција не намеће држави апсолутну обавезу да гарантује аутоматско суспензивно дејство, већ захтева да лице има могућност да делотворно преиспита одлуку о удаљењу пред независним и непристрасним трибуналом.<sup>89</sup>

Најпознатији случај у којем је Европски суд пронашао да је дошло до колективног протеривања био је случај *Чонка против Белгије* из 2002. године.<sup>90</sup> У овом предмету, подносиоци представке били су словачки држављани ромског порекла, који су 1998. тражили азил у Белгији због учесталих расистич-

84 *Čonka v. Belgium*, представка бр. 51564/99, пресуда од 5. фебруара 2002, став 59. Ова дефиниција је први пут поменута у једном предмету пред Европском комисијом. Видети *Becker v. Denmark*, Европска комисија, представка бр. 7011/75, одлука од 3. октобра 1975.

85 *Sultani v. France*, представка бр. 45233/05, пресуда од 26. септембра 2007, став 81.

86 *Čonka v. Belgium*, став 79.

87 *Исто*, ставови 77–85.

88 *Khlaifia and Others v. Italy* [BB], представка бр. 16483/12, пресуда од 15. децембра 2016, став 281.

89 *Исто*, став 279.

90 *Čonka v. Belgium*.

ких напада скинхедса у земљи порекла, на које је изостала реакција и заштита полиције. Белгијске власти су одбиле захтев у марту 1999, сматрајући да подносиоци нису изнели доказе да би ризиковали своје животе повратком у Словачку. Њихова жалба на ову одлуку је одбијена, а одлука о депортацији је донета само на основу чињенице да су у Белгији боравили дуже од 3 месеца. У септембру 1999, добили су обавештење да треба да дођу у полицијску станицу, како би комплетирали захтев за азил. У станици су добили нове одлуке о удаљењу и били су лишени слободе од 29. септембра до 5. октобра 1999, када су одведени на војни аеродром и удаљени с територије Белгије. У овом предмету, Европски суд је пронашао да примењена процедура није обезбеђивала довољно гаранција да ће личне околности сваког лица бити индивидуално и озбиљно узете у разматрање. Суд је посебно узео у обзир да таква процедура није отклонила сумњу да протеривање није било „колективно“.

Европски суд се ослонио на следеће чињенице: 1) пре него што су подносиоци представке депортовани с територије Белгије, власти су најавиле да ће бити таквих операција у наредном периоду; 2) сви странци су били у обавези да посете полицијску станицу у исто време; 3) наредбе о хапшењу и удаљењу су биле идентичне; 4) подносиоцима представке је било јако тешко да ступе у контакт с адвокатом; 5) азилна процедура није била окончана; 6) власти су у разним документима указивале на проблем повећања броја тражилаца азила из Словачке и на акције које су усмерене на њихов колективни повратак (*collective repatriation*).

Посебно је релевантно да су решења о удаљењу била идентична, а да су се разликовала само у погледу личних података. Другим речима, уколико постоји више случајева у којима је странцима донето готово идентично решење о удаљењу, то може указивати на чињеницу да случајеви нису индивидуално испитани и да постојање ризика у сваком појединачном случају није довољно брижљиво испитано, те да постоји колективно протеривање.

### 1.2.2.3. Национални оквир

Већ је речено да је забрана протеривања у Србији уздигнута на ранг уставне норме, која је даље разрађена у законским текстовима. Тако ЗА забрањује протеривање лица „или против његове воље враћање на територију на којој постоји ризик да ће бити подвргнуто мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању“.<sup>91</sup> Такође, Закон оцењује прву државу азила као ону у којој је тражиоцу признат статус избеглице, ако се оно још увек може позвати на ту заштиту, али и у којој ужива ефективну заштиту, укључујући гаранције које произлазе из начела забране протеривања или враћања.<sup>92</sup> Закон, даље, одређује сигурну државу порекла, између осталог, као државу која поштује начело забране протеривања или враћања,<sup>93</sup> исто као и сигурну

91 Члан 6, став 3 ЗА.

92 Члан 43 ЗА.

93 Члан 44, став 1, тачка 3 ЗА.

трећу државу, која гарантује начела забране протеривања или враћања.<sup>94</sup> Током поступка азила, надлежни органи имају обавезу да по службеној дужности испитају да ли постоје услови за додељивање супсидијарне заштите, уколико се покаже да лице не испуњава услове за добијање права на уточиште.<sup>95</sup> То значи да надлежни орган у поступку азила мора да размотри да ли би, у случају повратка у државу порекла, странац био изложен мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању.

Да би та обавеза била испуњена, Уставни суд Републике Србије тражи од органа који испитују захтев за азил да „размотре извештаје међународних организација, невладиних организација које се баве заштитом људских права и остале доказе који се односе на актуелну политичко-безбедносну ситуацију у држави порекла, а на основу којих би утврдио да ли су, у конкретном случају, постојали услови за одобравање супсидијарне заштите подносиоцу уставне жалбе.“<sup>96</sup> Ова обавеза произлази и из члана 32, став 2, тачка 2 ЗА, који обавезује Канцеларију за азил да, приликом одлучивања о основности захтева за азил, узме у обзир све релевантне чињенице и околности, а нарочито актуелне извештаје о стању у држави порекла тражиоца азила. Уставни суд указује и на то који ће моменат за разматрање бити одлучујући, те истиче да „уколико апликант није удаљен у тренутку када се испитује случај, полазна тачка у времену мора бити од разматрања предмета од стране датог суда; одлучујући ће бити садашњи услови те је неопходно узети у обзир информације до којих се дошло након што је донета одлука од стране органа који су претходно одлучивали; уколико ситуација, у датом тренутку, није такве природе да ставља све који су присутни у том граду у стварни ризик од поступања супротно члану 3 Европске конвенције, мора се утврдити да ли је лична ситуација подносиоца захтева таква да би његов повратак у државу порекла био у супротности са наведеном одредбом Европске конвенције; подносилац захтева мора у том случају учинити вероватним да би, у случају враћања у државу порекла био суочен са реалним ризиком да буде убијен или подвргнут злостављању, због чега би његова депортација у ту земљу представљала повреду члана 2 или члана 3 Европске конвенције.“<sup>97</sup> Уставни суд је јасан и у погледу обавезе доказивања таквог ризика. Он наглашава да, када је „реч о општепознатој ситуацији за коју су надлежни органи морали знати, тражилац азила не треба да сам сноси сав терет доказивања да би враћањем био изложен поступању противном члану 3 Европске конвенције. На основу истраживања о томе на који начин се у држави у коју се лице враћа примењују прописи о азилу, надлежни органи морају закључити да ли су ризици са којима би се тражилац азила могао суочити довољно реални и индивидуализовани.“<sup>98</sup>

94 Члан 45, став 1 ЗА.

95 Члан 25 ЗА.

96 Уставни суд Србије, Уж-6596/2011, одлука од 30. октобра 2014, „Службени гласник РС“, бр. 124/2014.

97 Исто.

98 Уставни суд Србије, Уж-1286/2012, одлука од 29. марта 2012, „Службени гласник РС“, бр. 42/2012.

Иако то изричито не произлази из члана 85 ЗА, у случају спровођења одлуке о добровољном повратку коју доноси надлежни орган, Комесаријат мора размотрити релевантне извештаје о стању у држави порекла, како би се, између осталог, проценило и постојање ризика од злостављања лица које се добровољно враћа у земљу порекла. Коначно, члан 86 Закона којим се прописује удаљење странца, треба тумачити тако да садржи ову забрану, посебно што се ситуација у некој земљи може променити од тренутка одбијања захтева за азил до тренутка удаљења. Даље, ту одредбу треба применити у складу с чланом 83, став 3 ЗС, који јасно прописује да „странац не сме бити принудно удаљен на територију на којој постоји ризик да ће бити подвргнут извршењу смртне казне, мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, односно тамо где му прети озбиљно кршење права зајамчених Уставом.“ Такође, ЗС садржи гаранцију да малолетник без пратње неће бити принудно удаљен, осим у случају да је надлежни орган уверења да ће малолетник бити враћен члану породице, старатељу или одговарајућој установи за прихват деце.<sup>99</sup>

### 1.3. ПРАВНА ПОМОЋ

Да би сваки странац који се нађе под јурисдикцијом Републике Србије, без обзира на статус, могао да добије адекватну заштиту и да би имао на располагању тзв. делотворне правне лекове, потребно је да има обезбеђену правну помоћ. Она се односи на све фазе поступка у којем се лице налази, без обзира на то да ли је у питању управни, грађански или кривични поступак. Најчешће се ради о поступку за добијање статуса, који је по својој природи управни поступак.

ЗУП не садржи одредбу о бесплатној правној помоћи, али садржи веома важно начело – начело помоћи странци.<sup>100</sup> С друге стране, ЗА садржи неколико релевантних одредби. Прво, Закон прописује да посебне процесне гаранције подразумевају одговарајућу помоћ која се обезбеђује тражиоцу азила, који с обзиром на своје личне околности, није способан да остварује права и обавезе из ЗА без одговарајуће помоћи.<sup>101</sup> Даље се још експлицитније наводи да тражилац азила има право на информисање и правну помоћ,<sup>102</sup> да би се право на информисање гарантовало и лицу које је изразило намеру да тражи азил у Републици Србији.<sup>103</sup>

Право на информисање се односи на сва права и обавезе тражиоца азила током трајања целокупног поступка азила. Оно подразумева и добијање информација о удружењима грађана или другим организацијама које пружају помоћ и информације тражиоцима азила. ЗА прописује да лица која су изра-

99 Члан 83, став 4 ЗС.

100 Члан 8 ЗУП-а.

101 Члан 17, став 2 ЗА.

102 Члан 48, став 6 ЗА.

103 Члан 56 ЗА.

зила намеру да траже азил, као и тражиоци азила, могу користити бесплатну правну помоћ ових удружења и заступање пред надлежним органима, као и бесплатну правну помоћ УНХЦР-а.

Горепоменута одредба никако не значи да правну помоћ не могу да обезбеде и други пружаоци, пре свега адвокати, који се понекад и појављују у поступку азила као заступници странке. Исто право припада и лицима која су добила супсидијарну заштиту, односно привремену заштиту у Републици Србији.<sup>104</sup>

Право на правну помоћ је конкретизовано у члану 66 ЗА, којим је предвиђено да се лицу којем је одобрено право на азил гарантују једнака права као и држављанима Републике Србије у погледу права на слободан приступ судовима, на правну помоћ, као и права на ослобађање од плаћања судских и других трошкова пред државним органима. Међутим, треба нагласити да, по релевантним међународним стандардима, иста права припадају и осталим наведеним категоријама лица из ЗА, а не само лицима којима је одобрено право на азил.

У сваком случају, све горепоменуте одредбе треба посматрати у контексту доношења новог Закона о бесплатној правној помоћи (ЗБПП), који почиње да се примењује од 1. октобра 2019. године, а који представља системски закон у овој области. Суштина закона је да се сваком лицу омогући делотворан и једнак приступ правди,<sup>105</sup> што увек треба имати у виду када се комуницира са странком.

Закон о бесплатној правној помоћи такође признаје право на бесплатну правну помоћ тражиоцу азила,<sup>106</sup> као и избеглици и лицу које ужива супсидијарну заштиту.<sup>107</sup>

Када је већ Закон поменуо те категорије лица, упитно је зашто није поменуо и остале категорије признате у ЗА, које свакако уживају право на правну помоћ на основу потоњег закона. Закон о бесплатној правној помоћи дефинише облике правне помоћи, подразумевајући под њима:

- пружање правних савета;<sup>108</sup>
- састављање поднесака;<sup>109</sup>

104 Члан 76, став 6 ЗА; члан 59, став 7 ЗА.

105 Члан 2 ЗБПП.

106 Члан 4, став 3, тачка 6 ЗБПП.

107 Члан 4, став 3, тачка 7 ЗБПП.

108 Под пружањем правног савета се подразумева детаљно објашњење о начину и могућности решавања конкретне правне ствари пред судом, другим државним органом, односно органом јавне власти, или у поступку мирног решавања спора, а које се односи на право, обавезу или интерес корисника бесплатне правне помоћи заснован на закону. Члан 6, став 2 ЗБПП.

109 Састављање поднесака се одређује као израда писмена којим се покреће поступак пред судом, другим државним органом, односно органом јавне власти, или које се подноси током већ покренутог поступка (састављање тужбе, захтева, предлога, молбе, притужбе, приговора, поднесака, жалбе и другог правног средства). Члан 6, став 3 ЗБПП.



- заступање;<sup>110</sup> и
- одбрану.<sup>111</sup>

Као основни пружаоци правне помоћи јављају се адвокатура и службе правне помоћи у јединицама локалне самоуправе, док, према Закону, удружења имају веома ограничену улогу.<sup>112</sup>

Веома је важно нагласити да ЗБПП у члану 10 прописује основна начела пружања бесплатне правне помоћи, која се односе и на поступак азила, међу којима су: начело једнаке доступности права на бесплатну правну помоћ, без икакве дискриминације; очување интегритета поступка у оквиру којег се пружа бесплатна правна помоћ; савесно, професионално и независно поступање пружалаца бесплатне правне помоћи; поштовање достојанства пружалаца, тражилаца и корисника; подстицање сарадње између пружалаца бесплатне правне помоћи; заштита података о личности и контрола и побољшање квалитета пружања бесплатне правне помоћи. ЗБПП посебно инсистира на савесном и професионалном поступању пружалаца бесплатне правне помоћи,<sup>113</sup> које подразумева да се помоћ пружа сагласно основним интересима корисника, као и обавезу пружаоца да помоћ пруже благовремено и делотворно.

ЗС не садржи много одредби које се тичу пружања бесплатне правне помоћи, али треба нагласити да она припада свим странцима, у складу са ЗБПП. Позитивно решење је што ЗБПП изричито признаје право на бесплатну правну помоћ жртви трговине људима.<sup>114</sup> Када се ради о бесплатној правној подршци тој категорији лица, њу по закону могу пружати и невладине организације, док је за заступање неопходно да правну помоћ пружају адвокати (који могу бити ангажовани у оквиру невладине организације).

ЗБПП предвиђа и надзор и контролу квалитета (глава VII). Пошто се као најчешћи пружаоци бесплатне правне помоћи тражилаца азила јављају удружења, није добро решење што Закон изричито прописује да они могу пружати правну помоћ само на основу ЗА,<sup>115</sup> јер то може сугерисати да се на њих не односи поглавље о контроли квалитета. Ипак, такву одредбу треба тумачити само у светлу давања овлашћења удружењима да пружају бесплатну правну помоћ у области азила, али се она морају уписати у регистар пружалаца и тиме подлежу контроли квалитета пружене услуге.

110 Заступање представља сваку правну радњу коју пуномоћник, на основу овлашћења за заступање, предузима у име и за рачун корисника бесплатне правне помоћи у поступку пред судом, другим државним органом, органом јавне власти или у поступку мирног решавања спора. Члан 6, став 4 ЗБПП.

111 Члан 6, став 1 ЗБПП.

112 Члан 9, став 2 ЗБПП.

113 Члан 20 ЗБПП.

114 Члан 4, став 3, тачка 5 ЗБПП.

115 Члан 9, став 2, ЗБПП.

## 1.4. ПОСЕБНО ОСЕТЉИВЕ КАТЕГОРИЈЕ СТРАНАЦА

ЗС и ЗА тумаче основне појмове, који су од значаја за материју коју регулишу. Од посебног значаја су категорије странаца на које се односе закони, као и посебно осетљиве категорије лица.

Странац је свако лице које нема држављанство Републике Србије,<sup>116</sup> односно лице које није држављанин Републике Србије, било да је страни држављанин или лице без држављанства.<sup>117</sup> ЗС посебно дефинише лице без држављанства као странца кога ниједна држава не сматра својим држављанином, сходно националном законодавству,<sup>118</sup> чиме је дефиниција прецизнија од оне дате у ЗА.

Оба закона познају посебно угрожене категорије лица, с тим да ЗС наводи ова лица у делу који се односи на значење израза и не прецизира даље њихов статус. У питању су: особе с инвалидитетом, старија лица, труднице, самохрани родитељи малолетне деце, жртве мучења, силовања или неког другог облика тешког насиља (укључујући и насиље у породици и партнерским односима које може бити узроковано полом, родом, сексуалном оријентацијом и родним идентитетом), жртве трговине људима, особе које се у својој земљи порекла суочавају с опасношћу од мучења, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања због своје сексуалне оријентације или родног идентитета, малолетници и малолетници без пратње.<sup>119</sup>

С друге стране, ЗА прописује, као једно од основних начела, и начело обезбеђења посебних процесних и прихватних гаранција, под којим се подразумева вођење рачуна о специфичној ситуацији лица којима су потребне посебне процесне и прихватне гаранције, попут малолетних лица, малолетника без пратње, особа с инвалидитетом, старијих лица, трудница, самохраних родитеља са малолетном децом, жртава трговине људима, тешко болесних лица, особа с душевним поремећајима, као и лица која су била мучена, силована или изложена другим тешким облицима психолошког, физичког или полног насиља, као што су жене жртве сакаћења полних органа.<sup>120</sup> Међутим, законодавац није идентификовао исте категорије лица као посебно угрожене категорије. Такође, ЗА само уопштено прописује да се посебним процесним и прихватним гаранцијама пружа одговарајућа помоћ тражиоцу азила, који, с обзиром на своје личне околности, није способан да остварује права и обавезе из Закона без одговарајуће помоћи,<sup>121</sup> не прецизирајући о којим се процесним гаранцијама ради. Тако уопштено одређивање појмова оставља могућност органима који учествују у поступку азила да прво идентификују посебно угрожене категорије лица, а потом да прецизирају у пракси посебне гаранције које им се пружају.

116 Члан 3, став 1, тачка 1 ЗС.

117 Члан 2, став 1, тачка 3 ЗА.

118 Члан 3, став 1, тачка 9 ЗС.

119 Члан 3, став 1, тачка 24 ЗС.

120 Члан 17, став 1 ЗА.

121 Члан 17, став 2 ЗА.

Поступци у којима су идентификована посебно угрожена лица треба да имају приоритет и неопходно их је третирати као ургентне (осим уколико особи није потребан период рефлексије), а поступак треба да воде посебно обучени службеници, како би утврдили све чињенице од значаја за одлучивање у конкретном предмету.

Иако ЗА гарантује и начело родне равноправности и осетљивости,<sup>122</sup> особе изложене родно заснованом насиљу нису препознате као посебно угрожене категорије лица, али, с друге стране, Закон препознаје једну посебну гаранцију која се пружа женама у поступку – могућност да самостално поднесу захтев за азил и да их саслуша лице истог пола, односно да буду саслушане уз помоћ преводиоца или тумача истог пола, као и да дају изјаве одвојено од својих пратилаца.<sup>123</sup>

Оно што такође недостаје у поменутих законима јесте и прецизирање појмова којима се идентификују посебно угрожене категорије лица. Једино је дефинисана категорија малолетника, односно малолетника без пратње, док није потребно посебно прецизирати шта се подразумева под трудницом и самохраним родитељем с малолетном децом. Стога, поступајући органи треба да се ослоне на дефиниције које постоје у важећим законским текстовима и стратегијама, односно релевантним међународним изворима.

### 1.4.1. Малолетник и малолетник без пратње

Малолетни странац је лице које није навршило 18 година живота.<sup>124</sup> Посебну категорију чини малолетник без пратње, под којим се подразумева странац који није навршио осамнаест година живота и који приликом уласка у Републику Србију нема пратњу родитеља, старатеља или одрасле особе која је одговорна за њега, или је након уласка Републику Србију остао без пратње родитеља, старатеља или одрасле особе која је одговорна за њега.<sup>125</sup> С друге стране, ЗА познаје, као посебну категорију лица, и малолетно лице одвојено од родитеља, под којим подразумева странца који није навршио 18 година живота и који приликом уласка у Републику Србију нема пратњу родитеља или старатеља, нити одрасле особе која је одговорна за њега, или који је након уласка у Републику Србију остао без пратње родитеља, старатеља или одрасле особе која је одговорна за њега, али не нужно и без пратње других рођака, а на које се примењују одредбе Закона о азилу које се односе на малолетно лице без пратње.<sup>126</sup>

122 Члан 16 ЗА.

123 Члан 15 ЗА.

124 Члан 3, став 1, тачка 15 ЗС; члан 2, став 1, тачка 13 ЗА.

125 Члан 3, став 1, тачка 16 ЗС; члан 2, став 1, тачка 14 ЗА.

126 Члан 2, став 1, тачка 15 ЗА.

## 1.4.2. Особа с инвалидитетом

У законима из области миграција (ЗС и ЗА) нема дефиниције особа с инвалидитетом, али оба закона помињу такве особе. ЗА иде и корак даље, па уводи и категорију „душевно поремећених особа“, највероватније у вези сапроцесном њихове процесне способности у поступку азила. Дефиниција „особе са инвалидитетом“, дата у нашем правном систему, обухвата и таква лица, јер се под њом подразумевају „особе са урођеном или стеченом физичком, сензорном, интелектуалном или емоционалном онеспособљеношћу које услед друштвених или других препрека немају могућности или имају ограничене могућности да се укључе у активности друштва на истом нивоу са другима, без обзира на то да ли могу да остварују поменуте активности уз употребу техничких помагала или служби подршке.“<sup>127</sup> Такође, Република Србија је ратификовала и Међународну конвенцију УН о правима особа са инвалидитетом, која у члану 1, став 2 још шире дефинише особе с инвалидитетом као „особе које имају дугорочна физичка, ментална, интелектуална или сензорна оштећења која у садејству са различитим баријерама могу отежати пуно и ефективно учешће ових особа у друштву на основу једнакости са другима.“<sup>128</sup> Управо на тај начин треба тумачити појам особе с инвалидитетом.

## 1.4.3. Тешко болесно лице

Закони из области миграција помињу појам „тешко болесно лице“, али не прецизирају шта се под њим подразумева. Изостају и друге прецизне дефиниције тешко оболеле особе. Закон о здравственом осигурању (ЗЗО) указује на то да тешко оштећење здравственог стања детета може бити изазвано озбиљним оштећењем можданих структура, малигном болешћу или другим тешким погоршањем здравственог стања детета.<sup>129</sup> Свакако треба узети у обзир да потреба за хоспитализацијом и редовним терапијама указује на тешко здравствено стање лица.

## 1.4.4. Старије лице

Оба миграциона закона помињу и појам „старије лице“, али не прецизирају о којој категорији лица је реч. Закон о забрани дискриминације (ЗЗД) забрањује дискриминацију по основу старосне доби<sup>130</sup> и признаје старима право на достојанствене услове живота без дискриминације, али такође не прецизира о којој се конкретно старосној групи ради. Национална стратегија о старењу (2006–2015) указује на то да се под старијим лицима подразумевају особе старије од 65 година. С друге стране, у Резолуцији Генералне скупштине којом

127 Члан 3, став 1 Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом.

128 Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 42/2009.

129 Члан 78, став 3 ЗЗО.

130 Члан 23 ЗЗД.

се установљава Радна група за старије из 2013. године, указује се на то да старије особе чине сви преко 60 година.<sup>131</sup> И Повеља о основним правима ЕУ садржи одредбу о правима старијих лица,<sup>132</sup> где се наглашава да ЕУ признаје и поштује права старијих да воде достојанствен и независан живот и да учествују у друштвеним и културним активностима. С друге стране, стратешка документа ЕУ указују на то да се под овом популацијом подразумева становништво које није више у радном односу, односно од 65. године живота, па закључујемо да је управо то категорија лица коју треба прихватити и у смислу закона из области миграције.

### 1.4.5. Жртва трговине људима

Закони из области миграција признају посебан статус жртви трговине људима, али не прецизирају ко се под тим подразумева. И овде треба указати на релевантан домаћи оквир и међународно право. Наиме, Кривични законик Републике Србије у члану 388 инкриминише кривично дело трговине људима као дело које настаје силом, претњом, довођењем у заблуду или одржавањем у заблуди, злоупотребом овлашћења, поверења, односа зависности, тешких прилика другог, задржавањем личних исправа или давањем или примањем новца или друге користи, када лице врбује, превози, пребацује, предаје, продаје, купује, посредује у продаји, сакрива или држи друго лице, а у циљу експлоатације његовог рада, принудног рада, вршења кривичних дела, проституције или друге врсте сексуалне експлоатације, просјачења, употребе у порнографске сврхе, успостављања ропског или њему сличног односа, ради одузимања органа или дела тела или ради коришћења у оружаним сукобима. Стратегија превенције и сузбијања трговине људима, посебно женама и децом и заштите жртава (2017–2022), ослања се на поменуто кривично дело и наводи да се под жртвом трговине људима сматра свако физичко лице које је подвргнуто трговини људима. Конвенција Савета Европе о борби против трговине људима, коју је Република Србија ратификовала, мало прецизније дефинише трговину људима у члану 4, и то као „врбовање, превоз, премештање, скривање или прихват лица, уз примену претње или силе или других облика принуде, отмице, преваре, обмане, злоупотребе овлашћења или угрожености, или давањем или примањем новчаних средстава или друге користи ради добијања пристанка лица које има контролу над другим лицем у циљу експлоатације. Експлоатација, у најмању руку, укључује искоришћавање проституције других лица или друге облике сексуалног искоришћавања, присилан рад или пружање услуга, ропство или праксу сличног ропству, служење или вађење људских органа.“<sup>133</sup> Конвенција посебно наглашава да пристанак жртве на планирану експлоатацију нема значаја ни у једном случају када се користе средстава принуде.

131 Preamble of the General Assembly Resolution 67/139, Towards a comprehensive and integral international legal instruments to promote and protect the rights and dignity of older persons, 13 February 2013.

132 Члан 25 Повеље о основним правима ЕУ.

133 Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 19/2009.

## 1.4.6. Жртве мучења и других облика злостављања

У ову категорију лица, по домаћим законима, спадају жртве мучења и силовања, као и лица изложена другим тешким облицима психолошког, физичког или полног насиља, попут жена жртава сакаћења полних органа (укључујући и насиље у породици и партнерским односима, које може бити узроковано полом, родом, сексуалном оријентацијом и родним идентитетом).

Закони из области миграција не користе конзистентне појмове када наводе горепоменуте категорије лица. Пре свега, треба разликовати лица изложена мучењу и другим облицима злостављања. Мучење је инкриминисано у члану 123 Кривичног законика као наносење великог бола или тешке патње лицу, применом силе, претње или на други недозвољени начин, с циљем да се од њега или трећег лица добије признање, исказ или друго обавештење, или да се он или неко трећи застраши или незаконито казни, или ако се то учини из побуде засноване на било којем облику дискриминације. Другим речима, кажњава се свака примена мучења и другог облика злостављања или методе којом се утиче на слободу воље или се изнуђује признање, а свакако се подразумева и силовање, које се сматра мучењем и у пракси Европског суда за људска права. Све наведено указује да мучење подразумева сваки облик физичког и психичког насиља, укључујући и полно насиље.

С друге стране, жртве породичног насиља треба посматрати у контексту Закона о спречавању породичног насиља (ЗСПН), под којим се подразумева сваки „акт физичког, сексуалног, психичког или економског насиља учиниоца према лицу са којим се учинилац налази у садашњем или ранијем брачном или ванбрачном или партнерском односу или према лицу са којим је крвни сродник у правој линији, а у побочној линији до другог степена или са којим је сродник по тазбини до другог степена или коме је усвојитељ, усвојеник, хранљеник или хранитељ или према другом лицу са којим живи или је живео у заједничком домаћинству“.<sup>134</sup> Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици (Истанбулска конвенција), коју је Република Србија ратификовала, дефинише насиље у породици у члану 3 б) као „свако дело физичког, сексуалног, психичког, односно економског насиља до којег долази у оквиру породице или домаћинства, односно између бивших или садашњих супружника или партнера, независно од тога да ли учинилац дели или је делио исто боравиште са жртвом“.<sup>135</sup> Конвенција уводи и шири појам „насиља над женама“, под којим се подразумева кршење људских права и облик дискриминације над женама, у које спадају „сва дела родно заснованог насиља која доводе, или могу да доведу, до: физичке, сексуалне, психичке, односно финансијске повреде или патње за жене, обухватајући и претње таквим делима, принуду или произвољно лишавање слободе, било у јавности, било у приватном животу“.<sup>136</sup>

<sup>134</sup> Члан 3, став 3 ЗСПН.

<sup>135</sup> Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 12/2013.

<sup>136</sup> Члан 3 а) Конвенције.

Појам „родно засновано насиље“ означава „насиље, које је усмерено против жене зато што је жена, односно оно које несразмерно погађа жене“.<sup>137</sup> И Закон о равноправности полова (ЗРП) дефинише „насиље засновано на полу“ као „понашање којим се угрожава телесни интегритет, душевно здравље или спокојство, или наноси материјална штета лицу, као и озбиљна претња таквим понашањем, које спречава или ограничава неко лице да ужива права и слободе на принципу равноправности полова“.<sup>138</sup>

Закони помињу и остале појмове који нису даље прецизирани. Дефиниције пола и рода садржане су једино у Закону о равноправности полова. Тако се под „полом“ подразумевају биолошке карактеристике једног лица.<sup>139</sup> С друге стране, род је „појам који означава друштвено успостављене улоге, положаје и статусе жена и мушкараца у јавном и приватном животу, а из којих услед друштвених, културних и историјских разлика проистиче дискриминација заснована на биолошкој припадности одређеном полу“.<sup>140</sup> И Истанбулска конвенција дефинише род као „друштвено урођене улоге, понашања, активности и атрибуте, које дато друштво сматра прикладним за жене и мушкарце“.<sup>141</sup> На основу Предлога закона о родном идентитету, „род“ се дефинише као „појам који означава друштвено успостављене улоге, положаје и статусе жена и мушкараца у јавном и приватном животу, а из којих услед друштвених, културних и историјских разлика проистиче дискриминација заснована на биолошкој припадности одређеном полу“.<sup>142</sup>

Сексуална оријентација није дефинисана у прописима Републике Србије. Закон о забрани дискриминације забрањује дискриминацију по основу сексуалне оријентације, али је не дефинише. Под овим појмом, који се обично означава као ЛГБТИ, треба подразумевати сталну емоционалну и сексуалну привлачност према лицима одређеног пола. Тако сексуална оријентација подразумева: особе које привлачи супротни пол (хетеросексуалне особе), особе које привлачи исти пол (хомосексуалне особе – лезбејке или геј особе), особе које привлаче оба пола (бисексуалне особе), као и особе које не привлаче особе било ког пола (асексуалне особе). Трансродна особа је особа чија родна презентација није у складу с полно условљеним традиционалним родним улогама. Све више се говори и о интерсекс особама, односно особама које су рођене с репродуктивном или анатомијом полних органа које није у складу с типичним дефиницијама мушког или женског. Коначно, квир (*queer*) је израз који се користи за целокупну хомосексуалну, бисексуалну, трансродну и интерсексуалну заједницу, као и хетеросексуалне особе које себе виде или живе живот изван хетеро-патријархалних норми.

137 Члан 3 д) Конвенције.

138 Члан 10, став 1, тачка 5 ЗРП.

139 Члан 10, став 1, тачка 1 ЗРП.

140 Члан 10, став 1, тачка 2 ЗРП.

141 Члан 3 ц) Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици.

142 Члан 3, став 1 Предлога закона о родном идентитету.

„Родни идентитет“ такође није дефинисан прописима Републике Србије, али Предлог закона о родном идентитету даје дефиницију овог појма, под којим подразумева „унутрашњи и лични доживљај лица на који оно схвата свој род и који може, али не мора да се поклапа са полом приписаним при рођењу, укључујући и лични доживљај сопственог тела, као и друге начине родног изражавања, као што су одевање, начин говора, гестикулација и слично“.<sup>143</sup> Ове појмове, које помињу ЗА и ЗС, треба тумачити управо на начин на који су одређени у другим релевантним изворима.

---

143 Члан 3, став 2 Предлога закона о родном идентитету.



## 2. Улазак на територију Републике Србије

### 2.1. ПРИСТУП ТЕРИТОРИЈИ

Приступ и прелазак државне границе у Републици Србији регулисан је Законом о граничној контроли (ЗГК), који наглашава да је у надлежности МУП-а вршење граничне контроле, а да послове граничне контроле обавља гранична полиција.<sup>144</sup>

Иако државе задржавају суверено право да одлучују кога ће примити на своју територију, приликом вршења граничне контроле, службеници морају поступати у складу с међународним обавезама које се огледају у поштовању основних људских права свих миграната, као и обавези прихвата лица која завређују међународну заштиту.

Код прве категорије лица, односно миграната, држава није у обавези да их прими на своју територију, али с њима мора да поступа достојанствено и хумано. Другој категорији лица, односно лицима која завређују међународну заштиту, неопходно је без одлагања омогућити приступ поступку азила, како би се утврдило да ли одређено лице завређује заштиту и да би се одлучило о његовом захтеву.

ЗГК прописује да полицијски службеници у примени овлашћења поступају непристрасно, пружајући сваком лицу једнаку законску заштиту, без икакве дискриминације, да поступају хумано и да поштују достојанство сваког лица, његов углед и част, као и људска и мањинска права и слободе грађана.<sup>145</sup> Даље се прописује и давање предности посебно угроженим лицима.

Релевантни међународни стандарди упућују на то да држава има дискреционо право да одлучи које ће лице примити на своју територију, али да одлука мора да буде донета поштујући начело владавине права (мора бити правична и недискриминаторна), уз поштовање људских права (посебно начела о спајању породице и забране протеривања), те да не сме бити арбитрарна.<sup>146</sup>

<sup>144</sup> Члан 27 ЗГК.

<sup>145</sup> Члан 30 ЗГК.

<sup>146</sup> Случај националних декрета (PCIJ Ser. B, No. 4.); Случај Лотус (PCIJ Ser. A, No. 10).

## 2.2. ГРАНИЧНА КОНТРОЛА

Гранична контрола обухвата надзор државне границе, граничну проверу и анализу ризика угрожености безбедности граница, коју обављају полицијски службеници.<sup>147</sup> Гранична контрола има за циљ да обезбеди државну границу, да заштити живот и здравље људи и животну средину, да спречи вршење и обезбеди откривање и расветљавање кривичних дела и прекршаја, да спречи ирегуларне миграције, као и да спречи и открије друге активности и радње којима се нарушава јавни ред и мир, правни поредак и безбедност.<sup>148</sup> И ЗС прописује да се приликом уласка странца у Републику Србију врши гранична контрола.<sup>149</sup>

Гранична полиција може издати гранично одобрење за прелазак државне границе ван граничног прелаза, ван утврђеног радног времена граничног прелаза и ван утврђеног начина преласка, само ако није другачије уређено међународним уговором, када постоји оправдани интерес и уз одобрење надлежног органа суседне државе.<sup>150</sup> Граница се може прећи ван граничног прелаза и ван утврђеног радног времена граничног прелаза још једино у случају елементарне непогоде, односно у случају поплаве, земљотреса или друге непогоде која се није могла предвидети, а када лица о томе обавесте полицију без одлагања,<sup>151</sup> или у случају да је тако одређено међународним уговором.

Већ током саме контроле на граници, гранични службеник треба да поседује одређени ниво знања и вештина, како би могао адекватно да процени околности сваког случаја понаособ и да изврши прву идентификацију странца који жели да уђе на територију Републике Србије.

## 2.3. ИДЕНТИФИКАЦИЈА/РЕГИСТРАЦИЈА МИГРАНАТА И ТРАЖИЛАЦА АЗИЛА

Један од кључних аспеката управљања миграцијама, обезбеђивања заштите људских права и очувања националне безбедности представља утврђивање идентитета миграната и њихова регистрација. Тренутно је највећа пажња у погледу утврђивања идентитета усмерена на две категорије миграната – на странце који изразе намеру да поднесу захтев за азил и странце који немају основ за боравак у Србији, односно налазе се у ирегуларном статусу.

Имајући у виду да највећи број тих лица нема идентификациони документ, нити се овој категорији лица идентитет може утврдити у складу с одредбама Закона о полицији, може се говорити само о идентитету који је утврђен у националним оквирима.

147 Члан 2, став 1 ЗГК.

148 Члан 2, став 2 ЗГК.

149 Члан 11 ЗС.

150 Члан 13, став 1 ЗГК.

151 Члан 14, ЗГК.

Идентитет у националном оквиру подразумева унос биометријских и личних података странаца који не поседују ниједан лични документ на основу којег се може утврдити њихов стварни идентитет, у одговарајуће евиденције биометријских и личних података Министарства унутрашњих послова. Те евиденције се користе за утврђивање идентитета странца на територији Републике Србије, без обзира да ли су лични подаци које је странац дао о себи као такви унети у евиденције у држави порекла. То значи да узети отисци прстију и фотографија лица дају поступајућем надлежном органу довољан основ да, приликом сваког контакта с том особом, независно од података које је особа дала о себи, може да утврди да је у питању иста особа. Ту врсту гаранција пружају телесна обележја, првенствено папиларне линије, а не лични подаци, који су подложни промени. Наведено није само проблем Србије, већ свих земаља ЕУ и шире.

Странци који се налазе у ирегуларном статусу, као и странци који изразе намеру да поднесу захтев за азил, морају се прво проверити кроз биометријску базу Министарства унутрашњих послова у коју се уносе подаци о различитим категоријама странаца (учиниоцима кривичних дела, ирегуларним мигрантима и тражиоцима азила).

Важно је истаћи да је, пре сваког уноса података у биометријску базу, неопходно да се путем уређаја за брзу проверу биометријских података (ИД чеке-ра), провером отисака прстију лица, утврди да ли је претходно био извршен унос у апликацију. Провера омогућава да се утврди да ли је лице већ регистровано и по ком основу, као и да се утврди претходно кретање и боравак странца у Републици Србији.

Уколико се проверама утврди да су подаци о странцу претходно регистровани као да је у питању ирегуларан мигрант, а околности су се промениле (лице је изразило намеру да поднесе захтев азил), потребно је урадити нови унос по новом основу. У ситуацији непромењеног основа, није потребно поново уносити податке.

Уколико се странац не налази у овој бази, мора се дактилоскопирати и фотографисати, а узети подаци (отисци прстију и фотографија) морају се похранити у део биометријске базе који се односи на ирегуларне мигранте или тражиоце азила, у зависности од околности да ли странац изражава намеру да поднесе захтев за азил или не. С тим у вези, према њима се предузимају даље активности у складу са Законом о странцима или у складу са Законом о азилу и привременој заштити.

Поступак узимања биометријских података за странце који изразе намеру да поднесу захтев за азил детаљно је прописан Правилником о начину и поступку регистрације и изгледу и садржини потврде о регистрацији странца који је изразио намеру да поднесе захтев за азил.<sup>152</sup>

152 Правилник о начину и поступку регистрације и изгледу и садржини потврде о регистрацији странца који је изразио намеру да поднесе захтев за азил, „Службени гласник РС“, број 42 од 1. јуна 2018. Члан 2 Правилника прописује да се узимање фотографије врши дигиталном камером, и то следећим редоследом: предњи анфас, бочна десна

Коришћење, односно провера и унос биометријских података лица, од изузетног је значаја, будући да мигранти обично дају другачије податке о себи приликом сваког следећег контакта с полицијским службеницима, те се проверама кроз алфанумеричке базе Министарства унутрашњих послова може утврдити да ли су према њима већ предузете одређене мере.

Када је реч о лицима која изразе намеру да поднесу захтев за азил, а у циљу утврђивања њиховог идентитета, посебно је важно нагласити да се не сме контактирати с дипломатско-конзуларним представништвом конкретне државе за коју лице тврди да је његова држава порекла.

## 2.4. УЛАЗАК ТРАЖИЛАЦА АЗИЛА

Поред редовног поступка азила, ЗА оставља могућност вођења поступка на граничном прелазу, односно у транзитном простору ваздушне луке и луке унутрашњих вода, где се спроводи целокупан поступак азила, уз поштовање основних начела прописаних законом.<sup>153</sup> Такав поступак се не може спровести по захтеву за азил малолетног лица.<sup>154</sup>

Иако Закон то не прописује изричито, поступак по захтеву за азил и осталих осетљивих категорија лица наведених у ЗА не би требало да се води на граничном прелазу, односно у транзитном простору.

Да би се овај поступак спровео, неопходно је да се тражиоцу азила обезбеде адекватан смештај и исхрана. Задржавање мора да буде хумано, што значи да просторије у којима се лице задржава морају да испуњавају услове који се сматрају хуманим, а које је Европски комитет за спречавање мучења (Комитет) утврдио у својим извештајима. Треба водити рачуна да задржавање на улазним тачкама, транзитним зонама аеродрома и полицијским станицама треба да буде најкраће могуће (мање од 24 сата).<sup>155</sup> Дуже задржавање, које је и неопходно ради вођења убрзаног поступка, мора бити у смештају који је адекватно опремљен, чист и добро одржаван, те који нуди довољно жи-

страна лица, а затим полубочна лева страна лица. Узимање отисака прстију врши се скенером за отиске и подразумева узимање отисака следећим редоследом: четири прста леве руке истовремено, палац леве руке, палац десне руке, четири прста десне руке истовремено (фаланге прстију), након чега се узимају отисци сваког прста појединачно скидањем отисака фаланге окретањем прста полулево и полудесно. Ако странац нема кажипрст, узима се отисак наредног прста, и то следећим редоследом: палац, средњи прст, домали, мали прст. Изузетно, ако узимање отисака прстију скенером из било ког разлога није могуће или ако тако узети отисци не могу послужити биометријској обради, отисци се узимају на класичан начин, механичким отиском на картону, а након тога се отисак скенира. Идентичан поступак се примењује и када су у питању ирегуларни мигранти.

153 Члан 41 ЗА.

154 Члан 41, став 4 ЗА.

155 Седми општи извештај о активностима Комитета, 1996, став 27.

вотног простора у односу на број лица која ту бораве.<sup>156</sup> Такав смештај мора испунити и додатне услове:

- простор мора да има адекватно осветљење (укључујући дневно светло), вентилацију и грејање;<sup>157</sup>
- свако лице мора да има кревет и чисту постељину;<sup>158</sup>
- мора постојати једноставан и брз приступ санитарном чвору;<sup>159</sup>
- обезбеђен редован приступ основним санитарним потрепштинама (сапун, прашак за прање, тоалетни папир, шампон, прибор за бријање, зубна паста и четкица за зубе);<sup>160</sup>
- приступ тушу и врућој води;<sup>161</sup>
- приступ неопходним производима и средствима за чистоћу смештаја;<sup>162</sup>
- приступ простору за чување личних ствари који се може закључати;<sup>163</sup>
- приступ храни и води за пиће.<sup>164</sup>

Поступак на граничном прелазу се може спровести само ако је предмет такав да је већ на први поглед јасно да је у питању лице коме не треба одобрити право на уточиште или супсидијарну заштиту. У пракси, његов захтев за азил, односно накнадни захтев за азил, може се одбити као неоснован или се може одбацити применом концепта сигурне треће земље или прве државе азила.

Имајући у виду специфичност поступка који се спроводи на граници, тражилац азила мора имати адекватне процесне гаранције у таквим ситуацијама

Пре свега, ово лице мора имати приступ пружаоцима бесплатне правне помоћи. ЗА у члану 41, став 2 наводи да представници удружења која се баве пружањем правне помоћи тражиоцима азила морају имати ефикасан приступ граничним прелазима, односно транзитном простору. Ипак, ову одредбу не треба тумачити рестриктивно у смислу да приступ није омогућен и адвокатицама, уколико се они нађу у улози пружаоца правне помоћи у конкретном случају, што такође проистиче и из члана 41, став 3 ЗА, који помиње пуномоћника. Такође, иако то одредба изричито не прописује, ефикасан приступ граничном прилазу, односно транзитним зонама, мора се омогућити и УНХЦР-у, а у складу с чланом 5, став 2 ЗА, у којем се наводи да УНХЦР има слободан приступ свим лицима, у складу са својим мандатом. Та обавеза произлази и из члана 35

156 Комитет, Извештај за Бившу Југословенску Републику Македонију: посета из 2014, став 113.

157 Комитет, Извештај за Украјину: посета из 2002, став 62.

158 Комитет, Извештај за Грчку: посета из 2007, став 25.

159 Комитет, Извештај за Грчку: посета из 2011, став 38.

160 Исто.

161 Комитет, Извештај за Грчку: посета из 2013, став 51.

162 Комитет, Извештај за Бившу Југословенску Републику Македонију: посета из 2014, став 120.

163 Комитет, Извештај за Хрватску: посета из 2007, став 35.

164 Комитет, Извештај за Мађарску: посета из 2005, став 53.

Конвенције о статусу избеглица, која налаже да власти сарађују с УНХЦР-ом, али и из члана 41, став 3 ЗА, који предвиђа да се пуномоћнику или представнику удружења може привремено ограничити приступ тражиоцу азила, али не и представнику УНХЦР-а.<sup>165</sup> То ограничење може бити примењено само уколико је неопходно ради заштите националне безбедности или јавног поретка Републике Србије. Треба имати у виду да је ово правило уведено у домаћи закон по узору на Директиву ЕУ о процедури азила из 2013. године, која налаже да приступ организација и лица која пружају правну помоћ може бити подложен споразуму с властима, као и да ограничење може постојати само када је то објективно неопходно ради очувања безбедности, јавног поретка или управљања границом, као и када приступ тиме није строго ограничен или онемогућен.<sup>166</sup> На тај начин треба тумачити и домаћу одредбу.

У случају азилног поступка на граници, лице ће бити саслушано и одлука донета најкасније у року од 28 дана од дана подношења захтева за азил.<sup>167</sup> Дужина рока не сме ићи на штрб адекватног и комплетног испитивања случаја. У случају да одлука није донета у овом року, тражиоцу азила се мора омогућити улазак у Републику Србију ради спровођења поступка по поднетом захтеву за азил.<sup>168</sup> Против одлуке Канцеларије за азил, жалба се може поднети Комисији за азил у року од 5 дана од дана уручења одлуке. Закон не прописује посебан рок за одлучивање пред Комисијом за азил, те се примењује општи рок из ЗУП-а, који износи највише 60 дана од дана када је подата уредна жалба.<sup>169</sup> Водећи рачуна о томе да се ради о поступку на граници, другостепени орган би требало да уважи ту чињеницу и да донесе одлуку у најкраћем могућем року.

Ипак, у Србији се овај поступак не спроводи у пракси због непостојања адекватних материјалних услова прихвата на граничним прелазима и транзитним зонама аеродрома. Када поступак буде почео да се спроводи, треба имати у виду следеће. Прво, недостатак докумената или коришћење лажних докумената не треба аутоматски да доведу до процедуре на граници, посебно док год тражилац азила указује на добар разлог зашто је то тако. Друго, полицијски службеници на граници треба да пруже информације о могућностима за подношење захтева за азил, а да би службеник разумео да је лице изразило намеру да поднесе захтев за азил, потребно је да постоји преводилачка услуга, и то у мери која је неопходна да би се олакшао приступ процедури азила. Коначно, када није могуће пружити посебну подршку и помоћ лицима која имају потребу за посебним процедуралним гаранцијама у поступку, таква лица не треба изложити процедури на граници.<sup>170</sup>

165 Ова обавеза је садржана и у Директиви 2013/32/ЕУ Европског парламента и Савета о процедури азила од 26. јуна 2013, члан 29, став 1 а).

166 Члан 8, став 2 Директиве.

167 Члан 41, став 5 ЗА.

168 Члан 41, став 6 ЗА.

169 Члан 174 ЗУП-а.

170 Ови стандарди произлазе из Директиве ЕУ о процедури азила, али су садржани и у другом међународним документима. Видети, на пример, OHCHR, Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situation, 2017.

## 2.4.1. Забрана кажњавања за нелегалан улазак

Члан 31 Конвенције о статусу избеглица јасно намеће обавезу да државе не примењују кривичне санкције на избеглице због њиховог бесправног уласка, када се одмах пријаве властима и образложе разлоге свог бесправног уласка или боравака. Истоимену одредбу садржи и ЗА у члану 8, у којем се прописује да странац неће бити кажњен за незаконит улазак или боравак у Републици Србији ако без одлагања изрази намеру да поднесе захтев за азил и ако пружи ваљано образложење за свој незаконит улазак или боравак.

Важно је нагласити да члан 8 уводи значајну новину у виду услова да странац „без одлагања изрази намеру да поднесе захтев за азил“, у односу на претходно законско решење којим је било предвиђено да странац неће бити кажњен уколико „без одлагања поднесе захтев за азил“. Наведена разлика је уведена ради избегавања вакуума између момента изражавања намере за подношење захтева за азил и формалног подношења захтева, јер је претходно решење остављало простор за различита тумачења овог услова од стране поступајућих прекршајних судова. Такође, важно је поменути да се основна разлика између дефинисања начела некажњавања у Конвенцији о статусу избеглица и ЗА огледа у томе што Конвенција прописује да се неће казнити избеглице које су директно дошле с територије где су њихов живот или слобода били у опасности, док ЗА не познаје ово ограничење, већ начело некажњавања поставља шире, не прописујући да су избеглице дошле директно с територије где су им живот и слобода били у опасности. Међутим, треба имати у виду да поменуте одредбе захтевају од тражилаца азила да изразе намеру за тражење азила без одлагања и да пружи ваљане разлоге за незаконит улазак на територију државе. Ипак, у пракси се дешава да полицијски службеници, без обзира на то што у разговору са странцем утврде да је ушао на територију државе пре дужег времена и да није дао ваљане разлоге за незаконит улазак или боравак, таквом лицу издају потврду о регистрацији, без подношења захтева за покретање прекршајног поступка.

С друге стране, када лице без одлагања изрази намеру да поднесе захтев за азил, а не јави се у центар за азил у року од 72 сата, па покуша да пређе границу и буде ухваћен у тој намери, на њега ће се примењивати одредбе ЗС. У тим случајевима, против лица се подноси захтев за покретање прекршајног поступка за незаконит прелазак државне границе.<sup>171</sup> Ипак, ако поново изрази намеру да тражи азил, треба му омогућити приступ поступку азила.

Чињеница да је странац кажњен зато што није без одлагања изразио намеру да поднесе захтев за азил, те да није дао ваљано образложење за незаконит улазак или боравак, не подразумева да ће му касније бити ускраћено право на приступ систему азила. Важно је нагласити да у сваком конкретном случају мора постојати индивидуални приступ, односно да се околности сваког случаја и у вези са сваком особом морају ценити индивидуално, у складу с међународним и позитивноправним прописима Републике Србије. Појединачна процена околности сваког случаја важна је како код поступања полицијских службеника тако и код надлежних судова. Коначно, прописане услове за примену начела некажњавања неопходно је тумачити кумулативно.

171 Члан 71, став 1 ЗГК

## 2.5. УЛАЗАК СТРАНАЦА

### 2.5.1. Законит улазак

ЗС, између осталог, уређује улазак странаца на територију Републике Србије и прописује да странац може ући на нашу територију с важећом путном исправом.<sup>172</sup> Странцу је за улазак и боравак на територији Републике Србије потребна виза, која представља одобрење за улазак, боравак или транзит, које странац прибавља пре уласка на територију Републике Србије.<sup>173</sup> Држављани одређених земаља могу да улазе у Републику Србију без визе, на основу међународног уговора или одлуке Владе.<sup>174</sup> У том случају, могу боравити у Републици Србији до 90 дана у било ком периоду од 180 дана, рачунајући од дана првог уласка, уколико међународним уговором није другачије одређено.<sup>175</sup> Врсте виза предвиђене ЗС јесу аеродромска транзитна виза (виза А),<sup>176</sup> виза за краћи боравак (виза Ц)<sup>177</sup> и виза за дужи боравак (виза Д).<sup>178</sup>

Закон дефинише улазак као „долазак странца на територију Републике Србије, који је одобрен од стране граничне полиције, преласком преко државне границе, односно граничног прелаза на коме се обавља гранична контрола, при чему се задржавање странаца у транзитном простору аеродрома, сидришту пристаништа или луке преко којих се одвија међународни саобраћај не сматра, у смислу овог закона, уласком у Републику Србију.“<sup>179</sup>

172 Члан 6 ЗС.

173 Члан 18, став 1 ЗС.

174 Члан 16, став 1 ЗС.

175 Члан 16, став 3 ЗС.

176 Аеродромска транзитна виза, у принципу, није потребна странцу који за време међупростајања на аеродром у Републици Србији не напушта међународни транзитни простор аеродрома или ваздухоплова. Видети члан 20, став 1 ЗС. Ипак, Влада Републике Србије може одредити да држављани одређених држава, ако то захтевају разлози безбедности Републике Србије и њених грађана, морају имати аеродромску транзитну визу. У том случају, она се издаје с роком важења до 6 месеци и омогућава један или више прелазака кроз међународни транзитни простор аеродрома, без могућности уласка на територију Републике Србије.

177 Виза за краћи боравак је одобрење за улазак у Републику Србију, транзит преко територије Републике Србије или боравак на територији Републике Србије до 90 дана у било ком периоду од 180 дана, рачунајући од дана првог уласка. Видети члан 21, став 1 ЗС. Та виза не може бити основ за подношење захтева за привремени боравак у Републици Србији, осим ако законом није другачије предвиђено. Видети члан 21, став 3 ЗС. Виза за краћи боравак издаје се за један, два или више улазака у Републику Србију, а сâм рок важења визе не може бити дужи од пет година. Нови ЗС није прописао као могућност издавања визе Б (транзитне визе), будући да виза Ц, која се издаје за улазак и боравак до 90 дана, сублимира разлог уласка и боравка странца у Републици Србији у периоду до 5 дана, а који је потребан за транзит преко територије Републике Србије.

178 Видети члан 19 ЗС. Виза за дужи боравак представља одобрење за улазак и боравак на територији Републике Србије у трајању од 90 до 180 дана. Видети члан 22, став 1 ЗС. Она је потребна странцу који намерава да у Републици Србији поднесе захтев за одобрење привременог боравка.

179 Члан 3, став 1, тачка 5 ЗС.



Иако Закон задржавање у граничној зони, односно у транзитном простору, не сматра уласком на територију Републике Србије, поступање којем су лица изложена у том делу мора бити у складу с међународним стандардима јер се сматра да се лице налази „под јурисдикцијом државе“. То првенствено подразумева хумано поступање према странцу, уз уважавање његове личности и достојанства.

С обзиром да се ради о доношењу одлуке о уласку лица на територију Републике Србије, подразумева се да се лице налази на граничном прелазу или у транзитној зони и да чека на одлуку којом му се дозвољава, односно ускраћује улазак. Исто се односи и на период саме граничне контроле, током које се лице задржава на граничном прелазу.

Код примене овлашћења из члана 36, став 2 ЗГК, којим је прописано да обављање граничне провере није временски ограничено, као и код примене члана 36, став 1, тачка 7, којим је полицијски службеник овлашћен да не дозволи лицу напуштање подручја граничног прелаза до окончања граничних провера, мора се водити рачуна да период вршења провере не буде произвољан. Другим речима, време вршења провере мора да буде сразмерно реалном временском периоду који је неопходан за вршење граничних провера у сваком конкретном случају, посебно имајући у виду став Европског суда у погледу околности које се процењују приликом квалификације одређене мере/радње као ограничења слободе кретања.

Члан 39, став 2 Устава предвиђа да се слобода кретања може ограничити законом, само ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка, заштите јавног реда и мира, спречавања ширења заразних болести или одбране Републике Србије. Такво ограничење слободе може се подвести под заштиту јавног реда и мира, али мора бити неопходно, што се процењује у сваком конкретном случају. Прецизније стандарде даје Европска конвенција о људским правима, која предвиђа ограничење слободе кретања у складу са законом, када је то неопходно у демократском друштву ради остварења следећих циљева: интереса државне или јавне безбедности, очувања јавног поретка, спречавања криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других. Ограничење слободе кретања не сме трајати дуго, јер ће се након одређеног времена квалификовати као лишење слободе.

Основни стандард у случају ограничења слободе кретања подразумева да лице мора бити информисано о задржавању, као и да се према њему мора поступати хумано и достојанствено, ценећи његове личне околности. У случају посебних личних околности, као што су исцрпљеност, угрожено здравствено стање, или ако је у питању особа с инвалидитетом, старија особа, малолетник, трудница и сл., задржавање мора да буде минимално и уз обезбеђење адекватних услова.

Европски суд је сматрао да постоји лишење слободе у случају *Амур*, који се тицао задржавања тражиоца азила у транзитној зони аеродрома.<sup>180</sup> До лишења слободе може доћи чак и ако задржавање на аеродрому траје краће од 24 сата, када се подносилац представке налази у малој соби без телефона, вентилације или прозора, где је принуђен да лежи на поду све до наредног јутра.<sup>181</sup>

Важно је нагласити да Европски суд сматра да до притварања лица долази сваки пут када је лице онемогућено да напусти одређено место,<sup>182</sup> при чему је потпуно неважно да ли је само лице свесно те чињенице. Другим речима, то значи да дуже задржавање неминовно води ка квалификацији ситуације као лишења слободе, а тада се примењују одређени стандарди о којима ће бити речи код лишења слободе.

Да ли ће се мера квалификовати као ограничење слободе кретања или као лишење слободе не зависи од тога како ће се називати у правном систему државе уговорнице Европске конвенције. Наиме, мера ће се квалификовати узимајући у обзир следеће критеријуме: тип, трајање, ефекат и начин имплементације саме мере. Тако и разлика између ограничења слободе кретања и лишавања слободе јесте у степену и интензитету, а не у природи или суштини.<sup>183</sup>

Европски суд сматра да нема лишења слободе ако гранични службеник заустави путника током граничне контроле како би разјаснили ситуацију, под условом да његово лишење слободе не премашује период који је строго нужан за спровођење одговарајућих формалности.<sup>184</sup> У једном предмету пред Судом, лице је задржано приликом пасошке контроле на аеродрому јер је поред његовог имена стајало да треба да буде задржан. Одведен је у посебну просторију коју није могао да напусти, нити да контактира с другим особама. У међувремену је његов пртљаг проверен, те је пуштен након четири сата. Он је сматрао да је таквим поступањем био незаконито лишен слободе. Приликом разматрања овог случаја, Европски суд је посебно узео у обзир чињеницу да у модерном друштву јавност понекад мора да трпи ограничења слободе кретања, или лишење слободе, а у интересу заједничког добра.<sup>185</sup> Путници који путују авионом пристају да се подвргну различитим безбедносним проверама, које се огледају у провери докумената и пртљага, утврђивању идентитета лица и другим безбедносним проверама. Европска конвенција неће бити повређена када до задржавања дође због појашњења ситуације и када

180 *Ammur v. France*, представка бр. 19776/92, пресуда од 25. јуна 1996.

181 *Nolan and K. v. Russia*, представка бр. 2512/04, пресуда од 12. фебруара 2009.

182 *Guzzardi v. Italy*, представка бр. 7367/76, пресуда од 6. новембра 1980.

183 *Austin and Others v. The United Kingdom* [BB], представке бр. 39692/09, 40713/09, 41008/09, пресуда од 15. марта 2012, пар. 57; *Stanev v. Bulgaria* [BB], представка бр. 36760/06, пресуда од 17. јануара 2012, пар. 115; *Medvedyev and Others v. France* [BB], представка бр. 3394/03, пресуда од 29. марта 2010, пар. 73.

184 *Gahramanov v. Azerbaijan*, представка бр. 26291/06, одлука од 15. октобра 2013.

185 *Исто*, пар. 40.

оно не премаши време које је нужно (стриктно неопходно) да би се испуниле неопходне процедуре.<sup>186</sup> Суд је посебно узео у обзир да лицу нису биле стављене лисице, нити је одведен у посебну ћелију, а било му је дозвољено да напусти аеродром одмах пошто је његова ситуација разјашњена. Из овог и других случајева произлази да се неће сматрати лишењем слободе ако је задржавање трајало неколико сати и ако није премашило време које је нужно да би се испунила одређена формалност.<sup>187</sup>

Могуће је и да до задржавања лица дође због постојања Интерполове потернице, односно међународне објаве коју издаје Интерпол ради размене информација о лицима која су тражена због озбиљних злочина, информација о криминалцима, претњама и бекствима из затвора. Данас постоји 8 врста потерница, од којих је најпознатија црвена (енг. *Red Notice*),<sup>188</sup> која представља међународни налог за хапшење лица. Такође, значајно је поменути да се последња, осма потерница, издаје на захтев Савета безбедности. Интерпол издаје потернице на сопствену иницијативу или на основу захтева националних централних бироа земаља чланица, Савета безбедности или Међународног кривичног суда, када може одбити да их изда уколико сматра да то није препоручљиво или да је из неког разлога ризично. Када постоји Интерполова потерница, према Закону о међународној правној помоћи у кривичним стварима (ЗМПП), полиција лишава слободе такво лице и одмах га спроводи истражном судији.<sup>189</sup> Другим речима, у том случају нема дилеме да се ради о лишењу слободе, а судија за претходни поступак је у обавези да утврди идентитет лица, да га обавести о разлозима довођења, доказима на основу којих се захтева његово изручење и да га поучи о следећим правима: да није дужно да било шта изјави, да може да узме браниоца, као и да бранилац има право да присуствује његовом саслушању.<sup>190</sup>

## 2.5.2. Незаконит улазак

Незаконит улазак је дефинисан у ЗС, где се наводи 6 ситуација:

- 1) улазак ван места одређеног за прелазак државне границе;
- 2) улазак избегавањем граничне контроле;
- 3) улазак без путне или друге исправе која служи за прелазак државне границе;
- 4) улазак уз употребу туђе, неважеће, односно лажне путне или друге исправе;
- 5) улазак уз давање неистинитих података граничној полицији;

<sup>186</sup> Исто, пар. 41.

<sup>187</sup> *Foka v. Turkey*, представка бр. 28940/95, пресуда од 24. јуна 2008, пар. 75.

<sup>188</sup> Поред црвене, постоје и плаве, зелене, жуте, црне, наранџасте и љубичасте потернице.

<sup>189</sup> Члан 25 ЗМПП.

<sup>190</sup> Члан 20 ЗМПП. Ако се лице чије се изручење захтева одрекне права на браниоца или ако га не обезбеди у року од 24 сата од када је поучено о том праву, биће му постављен бранилац по службеној дужности.

- б) улазак за време трајања заштитне мере удаљења или мере безбедности протеривања странца, односно мере забране уласка.<sup>191</sup>

Странац који уђе у Републику Србију на незаконит начин може бити кажњен од стране судије за прекршаје. На пример, Прекршајни суд у Прешеву је донео пресуду да је држављанин Авганистана одговоран што је код необележеног пружног прелаза на незаконит начин ушао на територију Републике Србије, ван места одређеног за прелазак државне границе, избегавањем граничне контроле и без путне или друге исправе. Пронађен је у друштву четири држављана Пакистана. Кажњен је за прекршај из члана 121, став 1, тачка 1, који је у вези с чланом 14 ЗС (незаконит улазак на територију Републике Србије), те је осуђен на новчану казну у износу од 5.000 динара.<sup>192</sup> То је у највећем броју случајева висина казне која ће бити изречена за горенаведени прекршај, иако ће судије често узети у обзир дотадашњу некажњивост лица као олакшавајућу околност и изрицати им и ниже новчане казне, или само опомену.<sup>193</sup>

### 2.5.3. Одбијање уласка

Гранична полиција може да одбије улазак странца у Републику Србију. Разлози за одбијање уласка су следећи:

- 1) странац нема важећу путну исправу или визу, уколико је потребна;
- 2) странац нема довољно средстава за издржавање за време боравка у Републици Србији, за повратак у државу порекла или транзит у другу државу, или му на други начин није обезбеђено издржавање за време боравка у Републици Србији;
- 3) странац је у транзиту, а не испуњава услове за улазак у другу државу транзита или државу крајње дестинације;
- 4) странцу је на снази заштитна мера удаљења, мера безбедности протеривања странца, односно забрана уласка у Републику Србију;
- 5) странац нема потврду о вакцинисању или други доказ да није оболео, а долази с подручја захваћеног епидемијом заразних болести;
- 6) странац нема путно здравствено осигурање за период за који намерава да борави у Републици Србији;
- 7) када то захтевају разлози заштите безбедности Републике Србије и њених грађана;
- 8) када у вези с уласком и боравком странца на територији Републике Србије постоји негативна процена безбедносног ризика;

---

<sup>191</sup> Члан 14 ЗС.

<sup>192</sup> Прекршајни суд у Прешеву, 3 11 П 138/2019, пресуда од 12. фебруара 2019.

<sup>193</sup> Видети, на пример, Прекршајни суд у Лозници, 7 Пр. бр. 840/19, пресуда од 20. марта 2019, где је Суд изрекао новчану казну од 3.000 динара; Прекршајни суд у Лозници, Пр. бр. 71/19, пресуда од 5. јануара 2019, где је Суд изрекао само опомену.

- 9) када одбијање уласка представља обавезу Републике Србије у вези са спровођењем међународних мера ограничавања;
- 10) када се утврди да странац користи фалсификована документа;
- 11) странац је већ боравио у Републици Србији 90 дана током 180 дана, уколико међународним уговором није другачије одређено, осим ако се ради о странцу који има визу за дужи боравак (визу Д) или одобрен привремени боравак;
- 12) ако постоји оправдана сумња да странац неће користити боравак у намеравану сврху;
- 13) ако постоји оправдана сумња да странац неће напустити Републику Србију пре истека рока важења визе, односно ако постоји могућност незаконите миграције по уласку у Републику Србију.<sup>194</sup>

Закон даље прописује да се, чак и у случају постојања наведених сметњи, може одобрити улазак у Републику Србију, када за то постоје хуманитарни разлози. Тиме се омогућава безбедан и законит улазак на територију државе. Поставља се питање – који су то хуманитарни разлози који могу да доведу до одобрења уласка у Републику Србију? Наиме, под хуманитарним разлозима се може сматрати ситуација када дете има пасош који је истекао, али је непажњом родитеља доведен на гранични прелаз с документом који није валидан за прелазак државне границе. У том случају, да би се омогућило начело јединства породице, детету се може дозволити да пређе државну границу, а на основу одлуке о одобрењу уласка. Такође, под хуманитарним разлозима се може сматрати хитна медицинска помоћ, природне и друге елементарне непогоде, пружање хуманитарне помоћи, односно непредвиђени догађаји код чланова уже породице странца, који не испуњава услове за одобрење уласка у Републику Србију (тешка болест, смрт и слично). Таква ситуација се, између осталог, може доказати изводом из матичне књиге рођених, венчаних, умрлих, документацијом о болести или другим документом којим се потврђује повезаност с чланом уже породице и доказује основаност разлога због којих му се одобрава улазак у Републику Србију. Одлука о одобрењу уласка странца у Републику Србију може се донети и у случају када он долази на позив или захтев правосудних органа, у којем је наведено његово неопходно присуство ради вођења кривичног, парничног или другог судског поступка, а утврђено је да за њега постоји забрана уласка у Републику Србију.

#### 2.5.4. Забрана уласка

Забрана уласка странца на територију Републике Србије у одређеном временском периоду може се изрећи приликом доношења решења о враћању, и то: 1) ако странцу није одобрен период добровољног повратка; или 2) ако странац није испунио обавезу напуштања Републике Србије у складу с роком за добровољни повратак одређен претходним решењем о враћању.<sup>195</sup>

<sup>194</sup> Члан 15 ЗС.

<sup>195</sup> Члан 78, став 1 ЗС.

Такође, поменута забрана се може изрећи у следећим ситуацијама:

- 1) постоји оправдана сумња да боравак није коришћен у намеравану сврху;
- 2) странац крши прописе о запошљавању и раду странаца, спречавању нереда на спортским такмичењима, јавном реду и миру, оружју, злоупотреби опојних дрога или пореским обавезама;
- 3) странац је правоснажно осуђен за кривично дело за које се гони по службеној дужности или ако је за такво кривично дело покренут поступак;
- 4) странац понавља чињење прекршаја;
- 5) странац је одговоран за прекршај или је осуђен за кривично дело с елементима насиља или ако је за такав прекршај или кривично дело покренут поступак;
- 6) странац је осуђен на казну затвора дужу од једне године;
- 7) странац је у периоду од пет година више пута правоснажно осуђен на казну затвора у укупном трајању од најмање три године;
- 8) странац је осуђен на казну затвора због кривичног дела против међународно заштићених права;
- 9) ако то захтевају разлози заштите безбедности Републике Србије и њених грађана;
- 10) ако странац склопи брак из користи.<sup>196</sup>

Дужина забране уласка одређује се узимајући у обзир све околности појединачног случаја и не изриче се на период дужи од пет година, осим у случају да странац представља озбиљну претњу по безбедност Републике Србије и њених грађана. Уколико странац покуша да уђе на територију Републике Србије током трајања забране, сматраће се да је незаконито ушао на њену територију. С друге стране, странац који је добровољно напустио Републику Србију у складу с решењем о враћању, а коме је протекла половина времена изречене забране уласка у Републику Србију, може надлежном органу поднети захтев за укидање, односно скраћивање забране уласка из личних или хуманитарних разлога, односно уколико сматра да су престали разлози због којих му је изречена забрана.<sup>197</sup> Против одлуке о одбијању захтева за укидање, односно скраћивање забране уласка, не може се изјавити жалба, али се може покренути управни спор. Такође, надлежни орган може, по службеној дужности, у сваком тренутку укинути забрану уласка странца у Републику Србију у појединачним случајевима, уколико је у питању странац за којег се претпоставља да је жртва трговине људима или јесте жртва трговине људима, што указује на значај ране идентификације лица.

<sup>196</sup> Члан 78, став 2 ЗС.

<sup>197</sup> Члан 79, став 1 ЗС.

## 3. Боравак на територији Републике Србије

---

Улазак и боравак на територији Републике Србије може бити законит и незаконит.

### 3.1. ЗАКОНИТ БОРАВАК

Законитим уласком и боравком странца сматра се улазак и боравак у складу са ЗГК и ЗС. Након уласка, странац законито борави у Републици Србији уколико је на краткотрајном боравку, боравку по основу визе за дужи боравак, привременом боравку или сталном настањењу. Такође, странац законито борави на територији Републике Србије уколико је благовремено изјавио жалбу на решење о одбијању/одбацивању захтева за привремени боравак, односно решење о престанку права на привремени боравак у Републици Србији, као и ако се налази у поступку азила, уколико му је додељен избеглички статус, као и супсидијарна или привремена заштита.

Када се ради о утврђивању законитог уласка и боравка странца који су по основу споразума о реадмисији враћени у Републику Србију, важно је истаћи да странац није својевољно прешао државну границу на незаконит начин, већ да га је гранична полиција преузела од надлежног органа друге државе, на званичном граничном прелазу Републике Србије, након претходно спроведеног поступка реадмисије држављана трећих земаља. У складу с тим, лице које је враћено у Републику Србију по основу споразума о реадмисији не сме бити кажњено за илегалан улазак на њену територију. У таквој ситуацији, лице не треба ни водити код судије за прекршаје, јер се не може сматрати да је оно незаконито ушло на територију Републике Србије, те не може бити ни кажњено за незаконит прелазак границе. С друге стране, чињеница да је странац враћен по споразуму о реадмисији, не даје му основ за боравак. У односу на то лице, потребно је спровести поступак доношења решења о враћању, у складу с одредбама ЗС, осим уколико лице не изрази намеру да тражи азил.

У вези с тим, поставља се питање и могуће прекршајне одговорности лица враћеног по споразуму о реадмисији за незаконит прелазак државне границе у погледу изласка из Републике Србије. У таквим ситуацијама, треба водити рачуна о битним обележјима прекршаја у вези с изласком из Републике Србије (време, место и радња извршења), као и околности да ли је лице већ било кажњено за учињену противправну радњу од стране надлежних органа земље из које је враћено. То значи да се недвосмислено мора утврдити време и место преласка државне границе приликом изласка. Уколико су утврђено време и место извршења прекршаја идентични с описаном противправном радњом за коју је лице већ правоснажно кажњено од стране надлежних органа земље која враћа лице, такво лице не треба водити код судије за прекршаје.<sup>198</sup>

Прекршајни суд у Прешеву је донео већи број осуђујућих пресуда у којима се лице које је враћено по основу споразума о реадмисији у Републику Србију кажњава за незаконит прелазак државне границе. Тако је у једном предмету држављанин Ирака преузет у поступку реадмисије, а Суд је пронашао да је учинио прекршај јер је нелегално прешао државну границу и кажњен износом од 5.000 динара.<sup>199</sup> Иста пракса је забележена и у Прекршајном суду у Пироту.<sup>200</sup> Друга ситуација је када је лице враћено другој држави по споразуму о реадмисији, а онда се самоиницијативно вратило у Републику Србију и прешло њену границу на нелегалан начин.<sup>201</sup> У таквим ситуацијама, приликом подношења захтева за покретање прекршајног поступка, односно доношења одлуке од стране прекршајног суда, поред битних обележја прекршаја, потребно је узети у обзир све околности случаја. То укључује и околности претходног боравка лица на територији Србије, као и да ли је намера да се тражи азил била регистрована или није и из којих разлога. И код ових случајева је важан индивидуалан приступ, кумулативно тумачење услова и битних обележја прекршаја, уз обавезну гаранцију омогућавања приступа поступку азила, независно од прекршајне одговорности.

### 3.2. НЕЗАКОНИТ БОРАВАК

Боравак странаца у Републици Србији сматра се незаконитим у следећим ситуацијама:

- ако је странац незаконито ушао у Републику Србију;
- када је странац остао у Републици Србији дужи од дозвољеног периода;

198 Земља која упуђује захтев за преузимање лица по основу споразума о реадмисији у обавези је да предочи и околности на којима заснива свој захтев, а које се тичу боравка, транзита или уласка на територију земље којој је упућен захтев. У том смислу, у погледу прекршајне одговорности лица, посебно су значајне околности које се наводе у захтеву, а које се тичу места и времена уласка на територију странца за кога је поднет захтев за реадмисију.

199 Странац је кажњен на основу члана 65, став 1, тачка 1 Закона о заштити државне границе. Видети Прекршајни суд у Прешеву, 2 ПР 136 2018, пресуда од 23. јануара 2018.

200 Прекршајни суд у Пироту, 06 ПР. 53/2019, пресуда од 4. јануара 2019. Видети и Прекршајни суд у Пироту, И – 05 ПР 239/19, пресуда од 21. јануара 2019; Прекршајни суд у Пироту, 06 ПР 361/19, пресуда од 5. фебруара 2019.

201 Видети, на пример, Прекршајни суд у Пироту, 06 ПР 366/19, пресуда од 6. фебруара 2019.



- ако је странцу истекао или престао привремени боравак, а нема други законски основ за боравак на територији Републике Србије;
- ако је странцу престало право на стално настањење, а нема други законски основ за боравак на територији Републике Србије;
- ако је странац изразио намеру да поднесе захтев за азил, али се у року од 72 сата није јавио у објекат за смештај тражилаца азила;
- ако странац није обавестио Канцеларију за азил о промени адресе становања, или је самовољно напустио објекат за смештај тражилаца азила пре подношења захтева за азил;
- ако је странцу правоснажном одлуком одбачен или одбијен захтев за азил, обустављен поступак по поднетом захтеву за азил или ако му је из законом предвиђених разлога престало право на привремену заштиту или азил, а није поступио по налогу за напуштање територије Републике Србије;
- ако је странцу изречена заштитна мера удаљења или мера безбедности протеривања.<sup>202</sup>

На пример, држављанки Велике Британије је престало право на привременни боравак у Републици Србији јер је дошло до престанка радног односа, о чему је сведочила копија потврде о одјави на обавезно социјално осигурање. Како није стекла други основ за боравак у Републици Србији, наређено јој је да напусти земљу у року од 15 дана од дана уручења решења.<sup>203</sup> Право на привремени боравак је престао и држављанину Канаде,<sup>204</sup> односно држављанину Исланда,<sup>205</sup> због споразумног прекида радног односа. Било је случајева у којима је престало право на привремени боравак у Републици Србији и због иступа из привредног друштва јер је привремени боравак одобрен по основу запошљавања – оснивања предузећа.<sup>206</sup> У једном предмету је одбијен захтев за продужење боравка по основу уписа у регистар предузећа, јер привредно друштво није пословало, а то је потврђено изводом из банке.<sup>207</sup> С друге стране, држављанину Туниса је престало право на привременни боравак у Републици Србији по основу студирања, јер је затечен у покушају илегалног преласка државне границе из Републике Србије у Румунију ради одласка у ЕУ.<sup>208</sup>

Када су у питању тражиоци азила, најчешћи разлог њиховог незаконитог боравка је чињеница да су изразили намеру да поднесу захтев за азил, али нису поступили у складу с наложеним (нису се јавили у центар за азил у року од 72 сата, односно самовољно су напустили овај објекат пре подношења захтева за азил).

202 Члан 74, став 1 ЗС.

203 МУП, Управа за странце, решење од 28. марта 2019.

204 МУП, Управа за странце, решење од 26. марта 2019.

205 МУП, Управа за странце, решење од 9. априла 2019.

206 МУП, Управа за странце, решење од 9. априла 2019.

207 МУП, Управа за странце, решење од 22. новембра 2018.

208 МУП, Управа за странце, решење од 11. марта 2019.

Битно је нагласити да наведене одредбе не треба примењивати аутоматски, већ у сваком конкретном случају треба утврдити разлоге због којих се лице, на пример, није у року од 72 сата јавило у центар за азил.

### 3.3. ПРАКСА ПРЕКРШАЈНИХ СУДОВА У ПОГЛЕДУ КАЖЊАВАЊА ЗА НЕЛЕГАЛАН УЛАЗАК И БОРАВАК У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Уколико је странац затечен да незаконито борави на територији Републике Србије, а не изрази намеру да поднесе захтев за азил, након спроведене процедуре везане за регистрацију, против њега је могуће покренути прекршајни поступак подношењем прекршајне пријаве од стране надлежног органа.

У ситуацијама када се код више лица утврде обележја истог прекршаја заснованог на идентичним одлучним чињеницама (више лица, исто време, место и радња извршења) поступајући службеници МУП-а могу поднети један захтев за покретање прекршајног поступка, којим је обухваћено више лица.<sup>209</sup> Захтевом који се односи на више лица не смеју бити обухваћени малолетници и у односу на њих у свакој ситуацији мора бити поднет захтев који се односи само на једно лице, као субјекта прекршаја.<sup>210</sup>

Странцу је неопходно обезбедити процесне гаранције, које су прописане Законом о прекршајима (ЗП), уз поштовање основних начела поступка. Овде, пре свега, треба указати на значај начела некажњивости, које подразумева да нико ко је невин неће бити кажњен,<sup>211</sup> као и на начело помоћи неурој страници, чија је суштина да је суд дужан да се стара да незнање или неукост странака не буду на штету њихових права.<sup>212</sup> Такође, важно је поменути и право на одбрану, у смислу да окривљени има могућност да се изјасни о чињеницама и доказима који га терете, те да изнесе све доказе који му иду у корист, као и да буде поучен о праву на браниоца.<sup>213</sup>

Као што је истакнуто у делу Водича у ком је представљена примена начела некажњавања, околности сваког случаја морају се ценити индивидуално. Прописане услове за примену начела некажњавања, односно оглашавања странца кривим за учињен прекршај, неопходно је тумачити кумулативно, у складу с међународним и позитивноправним прописима Републике Србије.

209 Члан 106, став 1 ЗП.

210 Члан 295, став 1 ЗП.

211 Члан 86 ЗП.

212 Члан 90 ЗП.

213 Члан 93 ЗП.

Судија, на основу исказа окривљеног, треба да води рачуна о свим околностима случаја, а ако лице изрази намеру да поднесе захтев за азил у Републици Србији, треба да га упутити на Канцеларију за азил, јер је и то моменат када лице може затражити азил. Ако странац пред судијом изрази намеру да поднесе захтев за азил у Републици Србији и уколико судија утврди да је окривљени изразио намеру без одлагања и дао ваљано образложење за незаконит улазак и боравак на територији Републике Србије, поступак би требало да се обустави. Изражавање намере да се поднесе захтев за азил не подразумева само случајеве када странац експлицитно затражи азил, већ и случајеве код којих је из исказа странца јасно да се ради о лицу којем је потребна међународна заштита. Међутим, да би судија могао да идентификује лице као оно које завређује међународну заштиту у нашој земљи, треба тачно и потпуно да утврди чињенично стање, а то подразумева и да испита разлоге за напуштање земље порекла и разлоге за долазак на територију Републике Србије.

Пракса прекршајних судова указује на то да у највећем броју случајева неће бити утврђене све околности случаја, како би се проценило да ли поступак треба обуставити и лице упутити на Канцеларију за азил. На пример, полиција је затекла држављанина Ирана на граничном прелазу Прешево како незаконито борави на територији Републике Србије. На основу његовог исказа, утврђено је да је у Србију дошао авионом из Истанбула. Изјавио је да је имао намеру да стигне у камп, што је наведено и у образложењу пресуде. Ипак, судија за прекршаје није поставио ниједно питање у вези с околностима овог случаја –конкретно, који су разлози за напуштање земље порекла и на који камп окривљени мисли, те зашто је дошао у Србију. Суд је само ценио тежину учињеног прекршаја, а ниједног тренутка се није осврнуо на то да се можда ради о лицу којем је неопходна међународна заштита и да га треба упутити у поступак азила.<sup>214</sup> То не значи нужно да ће судија обуставити прекршајни поступак и странца упутити на поступак азила, већ да је, ради сагледавања целокупне ситуације и квалификације дела, потребно да утврди потпуно чињенично стање. У још експлицитнијем случају, полиција је затекла држављанина Пакистана у приколици теретног возила, док је покушавао незаконито да пређе државну границу из правца Северне Македоније. У свом исказу је навео да је напустио земљу порекла због ратних дејстава с намером да стигне у Србију. Судија није испитао друге околности случаја, није обуставио поступак и лице упутити на Канцеларију за азил, већ је изрекао опомену због покушаја незаконитог преласка државне границе.<sup>215</sup>

214 Прекршајни суд у Прешеву, 3 ПР 233/2018, пресуда од 5. марта 2018. Видети и предмет Прекршајни суд у Прешеву, 2 ПР 709/2018, пресуда од 19. августа 2018, где судија није упитао породицу из Ирана о разлозима доласка на територију Републике Србије пре изрицања опомене. Видети и Прекршајни суд у Прешеву, 2 ПР 720/2018, пресуда од 22. августа 2018; Прекршајни суд у Прешеву, 2 ПР 721/2018, пресуда од 21. августа 2018; Прекршајни суд у Прешеву, 2 ПР 725/2018, пресуда од 21. августа 2018. Видети и Прекршајни суд у Сенти, II – 3 ПР 882/2019, пресуда од 16. маја 2019.

215 Прекршајни суд у Прешеву, 3 ПР 753/2018, пресуда од 1. септембра 2018. Видети и Прекршајни суд у Прешеву, 3 ПР 755/2018, пресуда од 1. септембра 2019, где је осуђено лице навело у исказу да је напустило Пакистан због ратних сукоба Талибана с војском и полицијом, због чега је хтело да стигне у Србију, која му се учинила као безбедна држава.

У другом предмету, судија је утврдио одговорност окривљеног држављанина Либије, који је на незаконит начин ушао у Републику Србију из Северне Македоније, ван места одређеног за прелаз државне границе. Приликом контроле није поседовао документ за проверу идентитета, а боравио је у друштву још једног сународника. У току поступка је изјавио да није тражио азил у Србији, већ да му је намера била да оде у Француску, а земљу порекла је напустио због економске кризе. У овом предмету, судија је исправно поступио тако што је тражио исказ о разлозима за напуштање Либије и разлозима проласка кроз Србију, како би утврдио одговорност окривљеног, односно изрекао адекватну казну.<sup>216</sup>

Позитиван пример представља и одлука Прекршајног суда у Прешеву, где је поступак обустављен решењем јер је држављанин Авганистана у прекршајном поступку изјавио да је побегао из ратног подручја, где се води грађански рат. Изјавио је да му је намера била да тражи азил у Републици Србији, али му полиција то није омогућила. Суд је пронашао да је „изразио очигледну намеру да затражи азил на територији Републике Србије, из разлога што је побегао из земље у којој се води грађански рат“, као и да је то учинио без одлагања и с одређеним разлозима. Посебно је узето у обзир да лице долази из Авганистана, државе за коју је општепознато да је несигурна по питању људских права и слобода због сталних терористичких напада и угрожавања живота и људи, „чиме су свакако по природи ствари дати довољни разлози за тражење азила у Републици Србији“. Суд је обуставио поступак решењем, позивајући се на члан 248, став 2 Закона о прекршајима (ЗП), који прописује обуставу поступка када суд утврди да није стварно надлежан за вођење прекршајног поступка. Суд је ово утврдио с позивом на члан 8 ЗА, као и на члан 31 Конвенције о статусу избеглица, који налажу поштовање начела некажњавања за незаконит улазак или боравак у Републици Србији. Решењем је наложено да овлашћено службено лице – надлежни инспектор за странце Управе граничне полиције, преузме вођење поступка, у складу с одредбама ЗА, које забрањују протеривање или враћање против воље лица које је изразило намеру да затражи азил у нашој земљи.<sup>217</sup>

216 Прекршајни суд у Прешеву, 2 ПР 705 2018, пресуда од 17. августа 2018. Видети и Прекршајни суд у Прешеву, 3 ПР 896/2018, пресуда од 2. октобра 2018, где је окривљени држављанин Ирана изјавио да је заједно са супругом стигао на београдски аеродром и да им је намера била да преко Северне Македоније стигну до Грчке, а одатле до крајње дестинације – Немачке. Видети и Прекршајни суд у Прешеву, 815/18–2, пресуда од 20. октобра 2018, где је окривљени изјавио пред судијом за прекршаје да је, с још 11 лица из Ирана, покушао да пређе државну границу у правцу Северне Македоније. Земљу порекла је напустио због лоших услова живота, а крајња дестинација му је била Велика Британија. Видети такође и Прекршајни суд у Сомбору 3 бр. Пр. 4507/18, пресуда од 23. октобра 2018, где је окривљени изјавио да је заједно са сународницима из Турске прешао границу између Србије и Мађарске како би стигли до Немачке због посла. Видети и Прекршајни суд у Сомбору 1 бр. ПР 1614/19, пресуда од 29. априла 2019, где су окривљени изјавили да су седам месеци боравили у прихvatном центру у Обреновцу, али да нису тражили азил у Србији јер им је циљ био да стигну до Француске, односно Немачке. Види и Прекршајни суд у Лозници, III – 11 Пр. бр. 1606/19, пресуда од 16. маја 2019, где су два држављана Сирије изјавила да су у Србију дошли из Македоније, као и да су покушали да уђу у БиХ јер немају намеру да се овде задржавају, већ покушавају да стигну до Белгије и Данске.

217 Прекршајни суд у Прешеву, 3 ПР 669/2018, решење од 9. августа 2018.

Истоветну праксу, у погледу примене начела некажњавања, почео је да развија и Прекршајни суд у Пироту, где је судија наложио да се Комесаријату за избеглице и миграције омогући да преузме вођење поступка у погледу „лица које је изразило намеру да затражи азил у Србији, јер се ради о избеглицама са ратног подручја Авганистана“, као и „да обезбеди услове за смештај миграната преко Прихватног центра у Пироту за избегла лица“.<sup>218</sup> У образложењу решења наведене су околности које су довеле до напуштања земље порекла, о којима је судија детаљно испитао држављане Авганистана. Иако је веома позитивно што је судија обуставио поступак и позвао се на принцип некажњавања, важно је нагласити да је овде требало упутити лице на Канцеларију за азил ради даљег вођења поступка азила, као и не изједначавати изразе „избеглица“ и „мигрант“.<sup>219</sup> Такође, судија је у образложењу решења подвукао да постоји сумња да се ради о потенцијалним жртвама трговине људима, због чега је требало упутити лица на Центар за заштиту жртава трговине људима ради њихове идентификације.

Због постојања изражене намере да се тражи азил у Републици Србији, у неким предметима је обустављен прекршајни поступак, али је одлуком апелационог прекршајног суда предмет враћен на поновно поступање. Судија је поново саслушао лица и детаљно испитао околности случаја које су довеле до тога да се она нађу на територији Републике Србије, те поново донео одлуку о обустављању поступка због поштовања принципа некажњавања.<sup>220</sup> Такође, и Прекршајни суд у Сремској Митровици је у једном предмету против држављана Сирије обуставио прекршајни поступак и наложио овлашћеном полицијском службенику МУП-а да преузме вођење поступка азила у односу на лице, као странца који је изразио намеру да тражи азил у Републици Србији.<sup>221</sup> Лице је изјавило на саслушању да је побегло из Сирије 2015. године са супругом и две малолетне ћерке. Заједно су дошли у Грчку и ту се раздвојио од породице. Пошто је веровао да му је породица у Италији, запутио се тамо преко Северне Македоније, а ухваћен је на излазу из Србије током

---

218 Видети Прекршајни суд у Пироту, 01 ПР. 2344/18, решење од 7. октобра 2018. Видети и Прекршајни суд у Пироту, 01 ПР. 2493/18, решење од 5. децембра 2018; Прекршајни суд у Пироту, 01 ПР. 2635/18, решење од 5. децембра 2018; Прекршајни суд у Пироту, 01 ПР. 2493/18, пресуда од 5. децембра 2018; Прекршајни суд у Пироту, 01 ПР. 2685/18, решење од 7. новембра 2018.

219 У неким предметима се констатује да се ради о лицу које је изразило намеру да затражи азил у Републици Србији и да је регистрован као тражилац азила, али се у образложењу пресуде користи израз „ирегуларни мигрант“. Треба бити посебно пажљив код коришћења адекватних термина који одређују статус лица, а тиме и корпус његових права и обавеза. Видети Прекршајни суд у Пироту, 01 ПРМ 108/18, решење од 5. децембра 2018; Прекршајни суд у Пироту, 01 ПРМ 110/18, решење од 5. децембра 2018; Прекршајни суд у Пироту, 01 ПРМ 111/18, решење од 5. децембра 2018; Прекршајни суд у Пироту, 01 ПРМ 120/18, решење од 7. новембра 2018.

220 Видети Прекршајни суд у Пироту, 01 ПР. 2635/2018, решење од 5. децембра 2018. Ипак, има и предмета где је у образложењу одлуке констатовано да је окривљени регистрован као тражилац азила у Републици Србији, а да та чињеница уопште није узета у обзир приликом разматрања предмета, односно доношења одлуке о кажњавању. Прекршајни суд у Пироту, И – 05 ПР 475/19, пресуда од 21. фебруара 2019; Прекршајни суд у Пироту, I – 05 ПР 715/19, пресуда од 19. марта 2019.

221 Прекршајни суд у Сремској Митровици, I-1 Пр. бр. 1587/19, решење од 27. марта 2019.

полицijske контроле. Изјавио је да у Србији жели да остане како би добио сваку помоћ и како би му се омогућило спајање с породицом. Судија је у образложењу навео следеће: „С обзиром да окривљени долази из земље која генерише избеглице, из ког се већ разлога може разумно претпоставити да је у потреби за међународном заштитом, а такође, имајући у виду да је, према исказу, у Србију илегално ушао пре један дан и пред судом исказао намеру да тражи азил, суд је на основу члана 248, став 2 ЗП и решио као у изреци, односно против окривљеног је обуставио прекршајни поступак налазећи да постоје други законом одређени основи јер је чланом 8 ЗА, којим се прописује начело некажњавања за незаконит улазак или боравак, прописано да странац неће бити кажњен за незаконит улазак или боравак у Републици Србији ако без одлагања изрази намеру да поднесе захтев за азил и пружи ваљано образложење за свој незаконит улазак или боравак у земљи.“ Другим речима, да би донео одлуку о обустављању поступка, судија се ослонио на личне околности случаја и на чињеницу да лице долази из Сирије.

С друге стране, већина прекршајних судија испитује само чињенице које су у вези са прекршајем. Тако је Прекршајни суд у Сенти констатовао да је окривљени држављанин Авганистана, који је одговоран за покушај илегалног преласка државне границе из Србије у Мађарску. Суд није поставио питања у вези са разлозима за напуштање земље порекла и доласка у Србију и није констатовао да лице долази из земље која је несигурна по питању људских права.<sup>222</sup> Прекршајни суд у Сомбору је отишао и корак даље, па је држављанина Авганистана без утврђивања тачног и потпуног чињеничног стања казнио на затворску казну у трајању од 5 дана због покушаја незаконитог уласка на граничном прелазу са Хрватском.<sup>223</sup> Ово свакако не значи да ће судија аутоматски обуставити поступак чим се пред њим нађе окривљени који долази из Авганистана, али то је разлог више да утврди све околности случаја, како оних у вези са учињеним прекршајем, тако и околности које се односе на разлоге напуштања земље порекла, односно тражења азила у Републици Србији.

Тakoђе, питање адекватног кажњавања завређује посебну пажњу. Интересантно је да већина прекршајних судова изриче опомену или новчану казну за наведени прекршај, док је у конкретном случају изречена затворска казна, иако суд није пронашао отежавајуће околности, а лице раније није било осуђивано и признало је прекршај. Опомена се може изрећи ако постоје околности које знатно умањују одговорност учиниоца, а чини се да затворску казну треба изрећи само када околности случаја то налажу.<sup>224</sup>

222 Прекршајни суд у Сенти, II – 4 ПР 402/19, пресуда од 11. марта 2019; Прекршајни суд у Сенти, II – 5 ПР 10/2019, пресуда од 10. јануара 2019; Прекршајни суд у Сенти, II – 1 ПР 182/2019, пресуда од 24. јануара 2019. Иста је ситуација и с држављанима Пакистана. Видети Прекршајни суд у Сенти, II – 3 ПР 339/2019, пресуда од 21. фебруара 2019.

223 Прекршајни суд у Сомбору, I – 8 Пр. бр. 4343/18, пресуда од 11. октобра 2018.

224 У једном предмету је 9 сиријских држављана нелегално прешло границу између Мађарске и Србије. Лицима је изречена опомена. Прекршајни суд у Сомбору, 2 ПР 5323/2018, пресуда од 30. новембра 2018. У неким предметима ће МУП, Управа граничне полиције, поднети жалбу Апелационом прекршајном суду због изречене опомене, сматрајући да је изречена санкција испод законског минимума и да се њоме не може постићи сврха кажњавања. У једном предмету, Апелациони прекршајни суд се

У малом броју пресуда се наводи да је извршена провера лица кроз систем евиденција МУП-а Републике Србије, те да лица нису пронађена у евиденцији.<sup>225</sup> Важно је констатовати у пресудама извршену проверу, јер и она указује на чињенице случаја, односно да ли је лице већ регистровано на територији Републике Србије и да ли се евентуално ради о лицу које је регистровано као тражилац азила. Тај податак може утицати на ток испитивања и омогућити оцену кредибилитета изјава окривљеног. Такође, када лица имају код себе картицу прихватног центра, а утврђено је да су самовољно напустила центар пре подношења захтева за азил, неопходно их је испитати о околностима случаја које су довеле до напуштања центра, а не само констатовати да је смештај напуштен пре подношења захтева за азил.<sup>226</sup> Сваки пут када се у поступку нађе лице које је изразило намеру да тражи азил у Републици Србији, макар и накнадно напустило центар, судија мора узети у обзир ту чињеницу и испитати окривљеног о свим околностима које могу утицати на доношење одлуке – о обустави поступка или о адекватном одмеравању казне.

Треба водити рачуна да се картицом која се издаје у центрима потврђује да је лице примљено у неки центар, те да није у питању идентификациони документ, нити документ који потврђује да је лице изразило намеру да поднесе захтев за азил, због чега би требало придати већу важност изјави лица и приложеним дактилоскопским фишевима, као и осталим доказима, него самој картици.

Важан је и третман који странци имају у прекршајном поступку. ЗП пропи-сује да се поступак води на српском језику, али да странке и други учесници у поступку који су страни држављани имају право да прате ток поступка преко преводиоца и да употребљавају свој језик.<sup>227</sup> Закон предвиђа да превођење обавља преводилац кога одреди прекршајни суд с листе судских преводилаца, а уколико то није могуће, превођење ће извршити друго лице уз пристанак странке.<sup>228</sup> Та одредба није постојала у претходном Закону о прекршајима.

---

није сложио с таквом оценом, налазећи да се може очекивати да ће се лице клонити вршења прекршаја и без изрицања казне, а овлашћење за то судији даје члан 50, став 1 Закона о прекршајима. Њиме је прописано да се уместо новчане казне може изрећи опомена, ако постоје околности које у знатној мери умањују одговорност учиниоца. Видети Прекршајни апелациони суд, Одељење у Нишу, II 202 Прж. 28077/18, пресуда од 24. децембра 2018.

225 Видети, на пример, Прекршајни суд у Лозници, III – 11 Пр. бр. 760/19, пресуда од 13. марта 2019; Прекршајни суд у Лозници, пр. бр. 71/19, пресуда од 5. јануара 2019. У неким предметима ће судија констатовати да су лица пронађена у евиденцији „АЗИЛ“, да су регистрована, али да се нису јавила у центар за азил у законском року од 72 сата. Видети, на пример, Прекршајни суд у Лозници, III – 11 Пр. бр. 1/19, пресуда од 3. јануара 2019; Прекршајни суд у Лозници, Пр. бр. 71/19, пресуда од 6. јануара 2019; Прекршајни суд у Лозници, 8 пр. бр. 491/19, пресуда од 15. фебруара 2019.

226 Видети, на пример, Прекршајни суд у Лозници, 4 – Пр. бр. 5496/18, пресуда од 15. децембра 2018.

227 Члан 94, став 4 ЗП.

228 Члан 94, став 6 ЗП.

Значајно је разумети ко заправо може да замени преводиоца у конкретном предмету. За одговор на ово питање, важно је консултовати праксу Европског суда за људска права. Опште је правило да држава треба да има регистроване преводиоце, које суд треба да користи. Међутим, није нужно да то увек буду званични преводиоци, а Европски суд ће ценити да ли је конкретно лице могло да разуме наводе против њега и да се изјасни поводом њих. Европски суд сматра да је држава дужна да ангажује компетентног преводиоца, али не нужно и регистрованога према националним правилима. Оно што се цени јесте да ли је оптужени могао активно да учествује у поступку, што ће бити могуће уколико је преводилац „довољно поуздан“ (*sufficient degree of reliability*) имајући у виду његово познавање језика.<sup>229</sup>

У *Бака против Румуније*, превођење је обављао запослени у суду, а не професионални преводилац. Европски суд је пронашао да у овом случају нема кршења члана 6 Европске конвенције јер је подносилац представке био у прилици да ефективно учествује у поступку. У таквим ситуацијама, Суд ће испитати да ли је превођење било адекватно, на шта ће указивати и то да ли је подносилац представке ставио приговор на превођење и да ли је пристао да превод обавља лице које није професионални преводилац, што је овде био случај.<sup>230</sup> С друге стране, постоји обавеза власти не само у погледу избора преводиоца, већ и обезбеђења одређеног степена контроле над адекватношћу превођења.<sup>231</sup> Таква обавеза је јасно наглашена у предмету *Камасински*, где је Европски суд пронашао да се обавеза државе не окончава обезбеђењем преводиоца, већ да постоји у извесној мери и у погледу контроле квалитета и адекватности превода.<sup>232</sup>

У једном предмету против Турске, Европски суд је узео у обзир понашање оптужене, која је оспорила квалитет превођења. Из чињеница случаја било је јасно да је разумела оптужбе против ње и изјаве сведока током суђења, а није указала да има проблем с превођењем током самог поступка, нити је захтевала замену преводиоца или тражила појашњење које се тиче природе и последица оптужбе.<sup>233</sup> Из овог предмета произлази да ће, у случају професионалног преводиоца, постојати претпоставка да је превођење квалитетно, осим уколико сâм оптужени током поступка не покаже да није задовољан превођењем. Међутим, чак и тада, превод неће бити неадекватан уколико је оптужени успео да разуме суштину оптужби, што му је омогућило да се брани. Тако се, у једном предмету против Белгије, подносилац представке жалио

229 *Coban v. Spain*, представка бр. 17060/02, одлука од 25. септембра 2006.

230 *Baka v. Romania*, представка бр. 30400/02, пресуда од 16. јула 2009, став 76.

231 И Директива о праву на тумачење и превођење у кривичним поступцима предвиђа у члану 2, став 5 право оптуженог да оспори квалитет превођења. Државе чланице ЕУ су у обавези да предузму конкретне мере како би се обезбедило адекватно превођење, првенствено успостављањем регистра независних преводилаца који су у довољној мери квалификовани за овај посао (члан 5, став 2).

232 *Kamasinski v. Austria*, представка бр. 9783/82, пресуда од 19. децембра 1989, став 74. Видети и *Hermi v. Italy* [BB], представка бр. 18114/02, пресуда од 18. октобра 2006, став 70.

233 *Protopapa v. Turkey*, представка бр. 16084/90, пресуда од 24. фебруара 2009, став 83. Видети и *Strati v. Turkey*, представка бр. 16082/90, пресуда од 22. септембра 2009, став 101.



да је лош превод на јерменски, али се Европски суд ослонио на извештај експерта да је он разумео суштину, иако би се могло рећи да превод није био у потпуности тачан.<sup>234</sup> Међутим, из предмета *Кускани* произлази да је лакше показати да је превођење било неадекватно уколико је преводило нестручно лице. Ту је Европски суд пронашао да је оптужени морао да се ослони на „непроверену језичку вештину“ свога брата и било је мало вероватно да би неформално и непрофесионално превођење било довољно да задовољи критеријум из члана 6, став 3, тачка е) Европске конвенције.<sup>235</sup>

Када се погледа домаћа пракса, треба констатовати да, у највећем броју предмета, у образложењу пресуде прекршајног суда уопште није наведено да ли је у току спроведеног поступка лице саслушано у присуству преводиоца.<sup>236</sup> Уколико је наведен тај податак, уобичајена је пракса да се странац саслушава у присуству тумача за енглески језик,<sup>237</sup> а тек понекад на другом светком језику – на пример, на немачком.<sup>238</sup> Ретки су предмети у којима је наведено да је странац саслушан и у присуству тумача за неки други језик, који је и матерњи језик странца (на пример арапски<sup>239</sup> или фарси<sup>240</sup>).

У случају да лице користи редак језик, односно језик за који нема много преводилаца, пракса је да се лице испитује уз помоћ сународника који познају тај језик (као и енглески), а потом се његов исказ преводи уз присуство преводиоца за енглески језик. У једном предмету је саслушање учињено чак телефонским путем, када је сународник вршио превод са фарсија на енглески.<sup>241</sup> Таква пракса може бити проблематична са становишта горенаведених међународних стандарда.<sup>242</sup> Важно је нагласити и да ни у једном доступном предмету није наведено да је странац поучен о праву да има браниоца, нити да је имао браниоца приликом саслушања.

234 *Khatchadourian v. Belgium*, представка бр. 22738/08, одлука од 12. јануара 2010. Видети и *Panasenko v. Portugal*, представка бр. 10418/03, пресуда од 22. јула 2008.

235 *Cuscani v. UK*, представка бр. 32771/96, пресуда од 24. септембра 2002, став 38.

236 Видети, на пример, Прекршајни суд у Лозници, III – 11 Прм. 61/18, пресуда од 7. новембра 2018; Прекршајни суд у Кикинди, 4 Пр. бр. 102/19, пресуда од 21. јануара 2019.

237 Видети, на пример, Прекршајни суд у Лозници, 3 – Пр. бр. 5355/18, пресуда од 4. децембра 2018.

238 Прекршајни суд у Пироту, И –05 ПР 475/19, пресуда од 21. фебруара 2019.

239 За овај пример видети Прекршајни суд у Лозници, 7 Прм 8/19, решење од 20. марта 2019; Прекршајни суд у Лозници, 7 Пр. бр. 4346/18, пресуда од 12. октобра 2018.

240 Прекршајни суд у Пироту, 01 ПР 2635/18, решење од 5. децембра 2018.

241 Видети Прекршајни суд у Пироту, 01 ПР. 2635/18, пресуда од 5. децембра 2018.

242 Видети, на пример, Прекршајни суд у Пироту, 01 ПР. 2412/18, пресуда од 12. октобра 2018, где је држављанин Авганистана саслушан у присуству сународника који је тумач за пашту језик и преводиоца за енглески језик.



## 4. Поступци за регулисање статуса по основу ЗС и ЗА

---

### 4.1. НОВИ ЗУП И ПИТАЊА ОД ЗНАЧАЈА ЗА ПОСТУПКЕ ЗА РЕГУЛИСАЊЕ СТАТУСА ПО ОСНОВУ ЗС И ЗА

#### 4.1.1. Решење и закључак

---

Једна од основних новина у ЗУП-у тиче се промене концепта решења и закључака, као два облика управних аката који се доносе у управном поступку. Наиме, нови закон „уводи једноставније и практичније одредбе, према којима се решењем одлучује о управним стварима, али и о свим процесним питањима која су таквог значаја да за собом повлаче право странке да их непосредно нападне одговарајућим правним средством (жалбом или тужбом). Тиме се положај странке побољшава, јер ће знати да када је о управној ствари одлучено решењем, осим ако је изричито прописано друкчије, може изјавити правно средство (жалбу у управном поступку или тужбу у управном спору), док закључке може оспоравати правним средством против решења.“<sup>243</sup>

Наведена измена подразумева да решења не морају да буду само мериторни управни акти, којима се одлучује о праву, обавези или правном интересу странке, већ да постоји могућност доношења и процесних решења (на пример, код одбацивања захтева за покретање првостепеног поступка, одбацивања жалбе или обустављања поступка).

Образложења решења не треба да буду преобимна, али треба да садрже одлучне чињенице (и доказе на основу којих су утврђене), као и прописе и разлоге који упућују на одлуку из диспозитива.

Већ је наведено и да, у складу с начелом предвидивости, образложење решења мора да садржи и разлоге због којих је орган одступио од установљене праксе у истим или сличним управним стварима.<sup>244</sup>

---

<sup>243</sup> Образложење Предлога закона о општем управном поступку, 67.

<sup>244</sup> Члан 141, став 4 ЗУП-а.

С друге стране, закључак је акцесорни управни акт којим орган управља поступком и који се доноси када ЗУП-ом није одређено да се доноси решење.<sup>245</sup> Такве ситуације би, на пример, биле следеће: када се одлучује о изузећу овлашћеног службеног лица,<sup>246</sup> вештака,<sup>247</sup> или тумача,<sup>248</sup> у случају одређивања вештака;<sup>249</sup> у случају спајања више управних ствари у један поступак;<sup>250</sup> продужења рокова које одређује овлашћено службено лице или за које је предвиђена могућност продужења;<sup>251</sup> покретања поступка по службеној дужности који није у интересу странке;<sup>252</sup> удаљавања лица са усмене расправе;<sup>253</sup> давања налога странци да поднесе исправу, односно трећем лицу да покаже исправу<sup>254</sup> и сл.<sup>255</sup>

#### 4.1.2. Управне радње

Нови ЗУП системски регулише институт управних радњи, за разлику од претходног ЗУП-а, који је регулисао само њихове поједине облике (нпр. вођење евиденција и издавање уверења). Управне радње дефинисане су у члану 27 важећег закона као материјални акти органа који утичу на права, обавезе или правне интересе странака, као што су вођење евиденција, издавање уверења, пружање информација, примање изјава и друге радње којима се извршавају правни акти (нпр. службене радње предвиђене чланом 37 ЗУП-а).

Против управних радњи (као и против управних уговора и пружања јавних услуга) сада је могуће користити посебно правно средство – приговор, који може да се изјави не само против предузете управне радње, него и ако орган не предузме управну радњу, што је по закону био дужан да учини.<sup>256</sup> Подразумева се да се против управног акта који се доноси по приговору могу даље користити одговарајућа правна средства (жалба и/или тужба), у зависности од тога који орган је одлучивао по приговору. Битно је нагласити и да је приговор дозвољен само ако управна радња није повезана с доношењем управног акта.<sup>257</sup> У супротном, управна радња се може нападати жалбом и/или тужбом против управног акта с чијим доношењем је повезана.

245 Члан 146 ЗУП-а.

246 Члан 41 ЗУП-а.

247 Члан 129 ЗУП-а.

248 Члан 132 ЗУП-а.

249 Члан 128 ЗУП-а.

250 Члан 95 ЗУП-а.

251 Члан 79 ЗУП-а.

252 Члан 90 ЗУП-а.

253 Члан 115 ЗУП-а.

254 Члан 122 ЗУП-а.

255 Наведено према: С. Лилић, К. Манојловић Андрић, К. Голубовић (2018), 232–233.

256 Члан 28, став 1 ЗУП-а.

257 Члан 28, став 2 ЗУП-а.

Како је истакнуто у Образложењу Предлога ЗУП-а, „значај приговора се састоји управо у томе што досад није постојао управноправни пут заштите од неправилности у њиховом предузимању [мисли се на управне радње, управне уговоре и пружање јавних услуга – М. Д.]. Лицима чија права и интереси би били повређени неправилним предузимањем ових врста управног поступања стајале су две могућности на располагању. Они су могли да траже накнаду причињене штете или да поднесу некакву притужбу субјекту који их је предузео.“<sup>258</sup>

Тако, на пример, Закон о полицији предвиђа заштиту од неправилног поступања, којим су подносиоцу притужбе повређена људска и мањинска права и слободе. Поступак се спроводи пред руководиоцем организационе јединице на коју се односи притужба (најчешће руководиоцем полицијске станице) или пред Комисијом за решавање притужби.<sup>259</sup> То значи да би тражилац азила који је незадовољан поступањем полиције (на пример, незаконитим и непримереним поступањем полицијског службеника приликом регистрације) могао да бира да ли ће у тој ситуацији поднети притужбу на основу Закона о полицији, или изјавити приговор против управне радње на основу Закона о општем управном поступку. Исто се односи и на странаца који је незадовољан поступањем полиције (на пример, незаконитим и непримереним поступањем полицијског службеника приликом извршења мере ограничења слободе кретања). У тој ситуацији се не примењује правило да посебан закон искључује примену одредби општег закона, с обзиром да се не ради о истим правним средствима.

Конкретно, поступак по притужби био би резервисан за ситуације у којима тражилац азила, или странац, сматра да су, поступањем или пропуштањем поступања полицијског службеника, повређена његова људска и мањинска права. Такође, предност овог правног пута огледа се у дужем року за подношење притужбе (30 дана од поступања или пропуштања поступања). С друге стране, иако је предвиђен краћи рок (15 дана од предузимања управне радње или од пропуштања да се управна радња предузме), предност изјављивања приговора огледа се у чињеници да тражиоцу, незадовољним решењем донетим по приговору, стоји на располагању додатни, управноправни пут заштите (жалба другостепеном управном органу и/или тужба Управном суду, у зависности од тога који орган је решавао о његовом приговору). Наравно, тражилац азила, или странац, који сматра да је поступањем или пропуштањем поступања полицијског службеника претрпео штету, има могућност да тражи накнаду причињене штете у парничном поступку.

<sup>258</sup> Образложење Предлога закона о општем управном поступку, 98.

<sup>259</sup> Уколико притужба садржи елементе кривичног дела, о притужби се, без одлагања, обавештава надлежни јавни тужилац, Сектор унутрашње контроле и руководилац организационе јединице у којој притуженик ради, који о наведеном обавештава притужиоца. Уколико притужба садржи елементе повреде службене дужности, руководилац организационе јединице у којој притуженик ради без одлагања покреће дисциплински поступак против притуженика, о чему обавештава притужиоца (члан 234, став 7–8 Закона о полицији). О поступку по притужби у оквиру полиције, видети детаљно: члан 234–243 Закона о полицији, „Службени гласник РС”, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.

### 4.1.3. Жалба

Једна од значајних новина подразумева обавезу првостепеног органа да, уз жалбу, списе предмета и одговор противне странке на жалбу (уколико је има), приложи другостепеном органу и свој одговор на жалбу.<sup>260</sup> Интенција законодавца огледа се у убрзању целокупног поступка, било тако што ће наведена обавеза мотивисати првостепени орган да чешће мериторно одлучује и удовољава жалбеном захтеву, или тако што ће се олакшати посао другостепеном органу који, уз образложење првостепеног решења, добија и правну анализу навода жалбе од првостепеног органа.<sup>261</sup>

Наиме, подаци у примени претходног ЗУП-а показали су да првостепени органи готово никада нису користили могућност да замене сопствено ожалбено решење у случају основаности жалбе, упркос законским одредбама.<sup>262</sup> Ново законско решење би то требало да предупреди.

Конкретно, првостепени орган мора да се „изјасни о (не)основаности навода жалбе позивајући се на разлоге наведене у првостепеном решењу, као и да пружи објашњења поводом навода жалбе који се односе на повреду правила првостепеног поступка. Првостепени орган не може кроз одговор на жалбу допуњавати првостепено решење наводећи разлоге које је пропустио да унесе у образложење свог решења, јер одговор на жалбу не може да супституише образложење првостепеног решења.“<sup>263</sup>

Уколико овлашћено службено лице не проследи жалбу с одговором првостепеног органа на жалбу и списима другостепеном органу у предвиђеном року, казниће се за прекршај одговарајућом новчаном казном (од 5.000 до 50.000 динара).<sup>264</sup> Такође, Министарство надлежно за послове државне управе у вршењу надзора над применом ЗУП-а и други органи управе у обавези су да захтевају покретање дисциплинског поступка против овлашћеног службеног лица, односно одговорног лица које, између осталог, не достави списе другостепеном органу у роковима утврђеним законом.<sup>265</sup>

Значајну новину представља и могућност странке да се одрекне права на жалбу, и то од када је обавештена о решењу до истека рока за жалбу.<sup>266</sup> Странкама се тако омогућава да брже остваре друга права, чије остварење зависи од наступања коначности, односно правноснажности решења.<sup>267</sup>

260 Члан 166, став 2 ЗУП-а.

261 Образложење Предлога закона о општем управном поступку, 69.

262 Исто, 100–101.

263 С. Лилић, К. Манојловић Андрић, К. Голубовић (2018), 264–265.

264 Члан 208 ЗУП-а.

265 Члан 210, став 2 ЗУП-а.

266 Члан 156, став 1 ЗУП-а.

267 Образложење Предлога закона о општем управном поступку, 70.

Како се истиче, „решење одрицањем постаје коначно и правоснажно, али се странке, суштински, одричу права на жалбу како би решење што пре постало извршно, то јест, како би га што пре извршили.“<sup>268</sup>

Правило које је постојало и у некадашњем закону јесте да се жалба предаје првостепеном органу.<sup>269</sup> Уколико, на пример, тражилац азила или његов пуномоћник предају жалбу Комисији за азил као другостепеном органу, она ће је одмах проследити Канцеларији за азил као првостепеном органу у азилном поступку. Жалба која је у року предата Комисији за азил сматра се благовременом.<sup>270</sup> Новину представља нормирање ситуација у којима се жалба предаје другостепеном органу, и то: у случају „ћутања управе“,<sup>271</sup> против решења првостепеног органа којим је жалба одбачена,<sup>272</sup> против решења првостепеног органа којим се поништава побијано решење,<sup>273</sup> и против решења којим првостепени орган удовољава жалбеном захтеву.<sup>274</sup> Исто правило се односи и на све поступке у којима је по Закону о странцима допуштена жалба.

У случају „ћутања управе“, поред постојећег одложног рока, уведен је и раскидни рок за подношење жалбе, који износи годину дана од истека рока за издавање решења, после чега се сматра да је поступак окончан и да се жалба не може поднети.<sup>275</sup>

Такво решење треба да допринесе правној сигурности у правном поретку, чиме се штити и јавни интерес и интерес странака. Наиме, у јавном интересу је да се поступак оконча у разумном року, уместо ситуације да и после неколико година постоји могућност изјављивања жалбе због „ћутања управе“. Такође, странка има довољно времена да оспори наведено ћутање, а у случају да накнадно дође до измене прописа који би за њу били повољнији, она ће бити у могућности да искористи нова нормативна решења, с обзиром да је окончан њен ранији поступак (по старим прописима).

Нови ЗУП прописује у члану 173, став 3 обавезу другостепеног органа да сâм мериторно одлучује о управној ствари у случају поновљеног ћутања управе, односно када је жалба изјављена због ћутања првостепеног органа, а да затим, по налогу другостепеног органа за доношење решења, такође, није поступљено. „Тиме се спречава ‘пинг-понг ефекат’, односно ситуација у којој странка иде од првостепеног до другостепеног органа и обратно, без мериторног одлучивања и једног и другог.“<sup>276</sup>

268 З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић (2017), 173.

269 Члан 160, став 1 ЗУП-а.

270 Члан 160, ставови 2–3 ЗУП-а.

271 Члан 161 ЗУП-а.

272 Члан 162 ЗУП-а.

273 Члан 163 ЗУП-а.

274 Члан 165 ЗУП-а.

275 Члан 153, став 2 ЗУП-а.

276 Образложење Предлога закона о општем управном поступку, 100.

#### 4.1.4. Спајање више управних ствари у један поступак

ЗУП предвиђа да орган може да покрене и води један поступак с више странака ако су кумулативно испуњена три услова: да се права или обавезе странака заснивају на истом или сличном чињеничном стању, да се заснивају на истом правном основу (пропису) и да је исти орган стварно надлежан да одлучује о њиховим управним стварима. При томе, једна или више странака могу да остваре више различитих захтева у једном управном поступку.<sup>277</sup> Битно је нагласити да, и у ситуацији када су испуњена сва три наведена услова, орган не мора да води један поступак, него може да покрене и води више одвојених поступака (на пример, ако сматра да ће се на тај начин потпуније утврдити чињенично стање и заштитити права странака).

Иако се у случају примене овог института покреће и води један поступак, свака странка задржава право да у њему самостално иступа. Такође, у решењу којим се предузимају мере према странкама, одређује се на које се странке оне односе, ако странке не учествују заједнички у поступку с истим захтевима или ако законом није друкчије предвиђено.<sup>278</sup> На тај начин је процесна самосталност странака додатно загарантована.

Могућност спајања више управних ствари у један поступак није резервисана само за првостепени поступак. У том смислу се истиче да другостепени орган може, такође, да споји више ствари у један поступак, „независно да ли су услови за ‘спајање’ били испуњени већ у првостепеном поступку (па првостепени орган није користио законску могућност), или су се пак они стекли тек у жалбеном поступку“.<sup>279</sup>

Иако се у Закону то посебно не наглашава, у поступку у коме је дошло до спајања више ствари, могуће је у погледу сваког лица да се донесе различита одлука, на пример, да се одређеном лицу призна право, а да се неком другом оно не призна. То проистиче из одредаба о самосталном иступању странака (члан 96 ЗУП-а), о којима је већ било речи. У том смислу се наглашава да, „захтеви свих странака односно њихове обавезе нису или не морају бити једнаке, иако се о свим правима или обавезама странака [...] покреће један поступак и доноси једно решење“.<sup>280</sup> Други речима, положај странака у обједињеном поступку остаје исти као да су се водили одвојени поступци, јер свака од њих иступа самостално у односу на орган и свакој од њих се самостално утврђују права и обавезе.<sup>281</sup> Та самосталност долази

277 Члан 95 ЗУП-а.

278 Члан 96 ЗУП-а.

279 З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић (2017), 113.

280 Младен Косовац, Хакија Козарчанин, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Правно економски центар, Београд 1982, 201.

281 Упоредити: Зоран Р. Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова*, Службени гласник, Београд 2017, 405; Зоран Р. Томић, Ђорђије Блажић, *Коментар Закона о управном поступку Црне Горе*, Факултет за државне и европске студије, Подгорица 2017, 468.



до изражаја у свим главним деловима решења: уводу, диспозитиву и образложењу.<sup>282</sup>

Питање спајања више управних ствари у један поступак може се поставити и у поступцима по Закону о странцима, али је оно од нарочитог значаја у азилном поступку. Наиме, ЗА је прописано да се за добијање избегличке заштите захтева утврђивање постојања оправданог страха од прогона у држави порекла, односно за добијање супсидијарне заштите да би лице у случају повратка у државу порекла било изложено трпљењу озбиљне неправде, што се утврђује у сваком конкретном случају. У пракси се може поставити питање: на који начин поступити када тражилац азила изјави да има страх од прогона, а његова супруга истовремено изјави да је земљу порекла напустила са супругом, због проблема које је он имао, а да сматра да се њој ништа не би догодило уколико би се у њу вратила? Имајући у виду да се ради о брачном пару, такав поступак би највероватније био обједињен. Поменуте околности могу наводити на решење по ком би супругу било додељено уточиште, а супруги не, имајући у виду њену изјаву. Сматрамо да би такво решење било погрешно из следећих разлога. Поступак је и спојен како би се правилно утврдили све чињенице, те да би се околности случаја сагледале из целокупне перспективе. Наиме, ако је тражитељка азила изјавила да мисли да не би трпела никакве последице повратком у земљу порекла, она ту изјаву није дала у контексту заједничког, већ индивидуалног повратка. Иако би у таквој ситуацији њен статус могао да се регулише на основу чињенице спајања са породицом (члан 59, став 1, тачка 11 ЗА), једноставније и економичније решење би било да се и њој додели уточиште у истом поступку, кад и њеном супругу.

## 4.2. ПОСТУПАК АЗИЛА

### 4.2.1. Специфичности азилног поступка и ЗУП

#### 4.2.1.1. Обавештавање

Обавештавање у важећем ЗУП-у представља нови концепт комуникације органа са странком.<sup>283</sup> Оно је дефинисано као радња којом орган на погодан начин извештава странку и другог учесника о поступању у управној ствари<sup>284</sup> и врши се електронским путем, путем поште, достављањем или на други погодан начин, као и усмено, уколико је странка присутна.<sup>285</sup> Достављање, дакле, представља само један вид обавештавања и може да буде лично, посредно и

282 Тако се наглашава: „И у уводу и у образложењу решења се јасно мора идентификовати свака странка са својим аспектима и посебностима као да се није решавало у спојеном, него самосталним поступцима. Такође, решење се мора образложити са становишта (не)основаности захтева сваке странке посебно [...]. Диспозитив у односу на сваку странку мора бити јасан и одређен у мери да буде подобан за извршење.“ *Исто*, 467.

283 Чланови 66–78 ЗУП-а.

284 Члан 66, став 1 ЗУП-а.

285 Члан 66, став 4 ЗУП-а.

јавно.<sup>286</sup> Такође, с достављањем су изједначени и формално обавештавање електронским путем<sup>287</sup> и обавештавање препорученом поштом.<sup>288</sup>

Међутим, у Закону о азилу и привременој заштити лична достава (лично достављање) предвиђена је као једини вид обавештавања и уздигнута је чак на ниво начела. Тако је прописано да се свако писмено у поступку азила доставља лично тражиоцу или његовом законском заступнику или пуномоћнику и сматра се достављеним када га прими било које од наведених лица.<sup>289</sup>

С обзиром да су у ЗУП-у с достављањем изједначени и формално обавештавање електронским путем и обавештавање препорученом поштом, сматрамо да су и ти облици обавештавања примењиви у поступку азила, уколико се тичу личног достављања. Ово стога што у свим наведеним ситуацијама постоји потврда о томе да је тражилац, његов законски заступник или пуномоћник лично обавештен (у форми доставнице, електронске потврде о пријему документа или потврде о пријему пошиљке). Подразумева се и да је за општење тражиоца с органом електронским путем потребна његова претходна сагласност, у складу с чланом 57, став 2 ЗУП-а.

Лично достављање састоји се од уручења писмена лицу коме је оно насловљено (прималац). Ако прималац одбије уручење, службено лице органа или поштански оператер (достављач) о томе сачињава белешку и потом оставља обавештење на месту на коме је писмено требало да буде уручено, у коме назначавач лично име примаоца, податке којим се писмено идентификује, просторију унутар органа у којој писмено може да се преузме, рок у коме се може извршити преузимање и датум када је обавештење остављено. Такође, ако достављач не затекне примаоца на адреси на којој је требало да му се уручи писмено, он ће поново покушати доставу у року од 24 сата. Ако се прималац поново не затекне на адреси, достављач о томе сачињава белешку и оставља обавештење, у коме назначавач горе наведене податке. Као и код одбијања уручења, сматра се да је лично достављање извршено када истекне 15 дана од када је обавештење остављено на месту на коме је писмено требало да буде уручено.<sup>290</sup> На тај начин се штити јавни интерес, убрзава поступак и онемогућава избегавање достављања акта који је неповољан за странку.<sup>291</sup>

Орган ће извршити достављање самом тражиоцу, изузев ако он има законског заступника или пуномоћника.<sup>292</sup> То су ситуације када је тражилац или процесно неспособан, па ће достављање бити извршено његовом законском заступнику, или има пуномоћника, с којим орган треба да општи.<sup>293</sup> Када је у

286 Члан 72, став 1 ЗУП-а.

287 Члан 70, став 3 ЗУП-а.

288 Члан 71, став 4 ЗУП-а.

289 Члан 15 ЗА.

290 Члан 75, ставови 3–6 ЗУП-а.

291 Образложење Предлога закона о општем управном поступку, 66.

292 Члан 66, став 6 ЗУП-а.

293 Упоредити: З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић (2017), 89.

питању тражилац азила или његов законски заступник, достављање се врши у центру за азил у коме ова лица бораве, или другом објекту намењеном за смештај тражилаца. Пуномоћнику ће достављање бити извршено у његовој канцеларији.<sup>294</sup> Достављање се врши радним даном од 8 до 20 сати, а орган из нарочито важних разлога може да одлучи да се достављање изврши и у дан када се не ради, као и после 20 сати.<sup>295</sup>

Уколико тражилац азила не обавести Канцеларију за азил о промени адресе боравка у року од три дана од дана када је промена настала или ако на други начин спречава да му се уручи позив или друга писмена, а не оправда разлоге за пропуштање, сматра се да је одустао од свог захтева.<sup>296</sup> Ипак, Управни суд је заузео став да у овој ситуацији није довољно да тражилац не обавести Канцеларију о промени адресе боравка, већ да му је била покушана достава односно уручење каквог позива или других писмена, па да није била могућа због непријављивања промене адресе боравка.<sup>297</sup> У тој ситуацији се поступак обуставља, а у одлуци о обустави поступка одређује се рок у којем странац који нема други основ за боравак у нашој земљи мора да напусти територију Републике Србије, а ако то не учини, принудно се удаљава, у складу са Законом о странцима.<sup>298</sup> С друге стране, предвиђено је да тражилац може да поднесе предлог за враћање у пређашње стање у складу с одредбама ЗУП-а, о коме одлучује Канцеларија за азил.<sup>299</sup> На тај начин се постиже одговарајући баланс између потребе да се спрече процесне злоупотребе и неопходности да се заштите савесни тражиоци.

#### 4.2.1.2. Покретање поступка

Поступак азила покреће се подношењем захтева за азил овлашћеном службенику Канцеларије за азил, на прописаном обрасцу, најкасније у року од 15 дана од дана регистрације. Ако овлашћени службеник Канцеларије за азил не омогући странцу да поднесе захтев за азил у року од 15 дана од дана регистрације, тражилац може то да учини попуњавањем обрасца захтева за азил у року од осам дана од дана истека поменутог рока. Поступак азила сматра се покренутим достављањем обрасца захтева за азил Канцеларији за азил.<sup>300</sup>

Новим ЗУП-ом, који се супсидијарно примењује у поступку азила, предвиђена су два начина покретања поступка: захтевом странке или по службеној дужности.<sup>301</sup> То представља значајну новину у односу на претходни закон, по коме је орган увек био тај који је покретао поступак, по два законска основа

294 Упоредити: члан 67, ставови 1–2 ЗУП-а

295 Члан 74 ЗУП-а.

296 Члан 47, став 2, тачка 3 ЗА.

297 Видети пресуду Управног суда (9 У. 3665/18, од 5. јуна 2018), која је анализирана на страни 90–91.

298 Члан 47, став 3 ЗА.

299 Члан 47, ставови 4–5 ЗА.

300 Члан 32, ставови 1–3 ЗА.

301 Члан 90, став 1 ЗУП-а.

(на захтев странке или по службеној дужности). Сада више није неопходна радња органа да би дошло до покретања поступка, већ сâм захтев странке доводи до његовог покретања. Наиме, у ЗУП-у је предвиђено да је поступак покренут захтевом странке кад орган прими тај захтев.<sup>302</sup>

Ипак, у пракси се јавила дилема – који је тачно тренутак када ће се сматрати да је поступак покренут захтевом странке, у случају када тражилац поднесе захтев у складу с чланом 36, став 2 3А, односно када поднесе писани захтев (да ли када је захтев послат поштом или када га је орган примио)? То питање је веома важно, јер од тренутка покретања поступка почиње да тече рок за доношење одлуке о захтеву за азил. У члану посвећеном одржању рока, између осталог, предвиђено је да, ако је поднесак предат препорученом поштом, као дан пријема поднеска сматра се дан када је предат поштанском оператеру.<sup>303</sup>

У том смислу, ако је захтев тражиоца, као врста поднеска, поднет препорученом поштом, тренутак његове предаје пошти представља тренутак када је поступак по њему покренут (а не тренутак када га је орган стварно и примио). Подразумева се да, ако је захтев поднет обичном поштом, тренутак његовог пријема од стране органа представља тренутак покретања поступка (а не тренутак предаје пошти). Наравно, ако се образац захтева за азил предаје на писарници Канцеларије за азил, сматра се да је поступак покренут оног дана који стоји у потврди о пријему обрасца захтева.

#### 4.2.1.3. Одустанак од захтева

3А предвиђа да се поступак одлучивања обуставља уколико тражилац одустане од свог захтева. У Закону се даље прецизирају ситуације када ће се сматрати да је тражилац одустао од свог захтева: ако повуче свој захтев писменом изјавом; ако се не одазове саслушању на које је уредно позван, а не оправда разлоге свог изостанка или ако одбије да дâ исказ; ако не обавести Канцеларију за азил о промени адресе боравака у року од три дана од дана када је промена настала или ако на други начин спречава да му се уручи позив или друга писмена, а не оправда разлоге за пропуштање; ако напусти Републику Србију без знања Канцеларије за азил, а не изнесе оправдане разлоге.<sup>304</sup>

Како је већ наведено, у одлуци о обустави поступка одређује се рок у којем странац који нема други основ за боравак у нашој земљи мора да напусти територију Републике Србије и, ако то не учини, принудно се удаљава, у складу са Законом о странцима. Тражилац може да поднесе предлог за враћање у пређашње стање у складу с одредбама ЗУП-а, о коме одлучује Канцеларија за азил. Такав предлог не може да се поднесе једино у ситуацији изричитог одустанка – када је тражилац повукао свој захтев писменом изјавом.<sup>305</sup>

302 Члан 91, став 1 ЗУП-а.

303 Члан 81, став 2 ЗУП-а.

304 Члан 47, ставови 1–2 3А.

305 Члан 47, ставови 3–5 3А.

ЗУП предвиђа да странка може потпуно или делимично да одустане од свог захтева док не буде обавештена о решењу другостепеног органа. Осим изричитог одустанка, ЗУП регулише и тзв. претпостављени (прећутни) одустанак. На пример, сматра се да је странка одустала од захтева и ако њено понашање очигледно указује да више нема интереса да учествује у поступку.<sup>306</sup> Закон прописује да се, у случају одустанка странке од захтева, поступак обуставља решењем, изузев када се противна страна противи обустављању поступка или када је настављање поступка, који је могао бити покренут и по службеној дужности, у јавном интересу.<sup>307</sup> Очигледно је да ова одредба ЗУП-а неће имати примену у области азила, с обзиром да се азилни поступак не може покренути по службеној дужности и да се у њему не јавља противна страна. То значи да ће, у случају одустанка странке од захтева, доћи до обустављања даљег вођења поступка.

Изузетак, ипак, постоји. Наиме, јасно је да, уколико орган покрене и води један поступак у односу на већи број лица, одустанак једног од њих од захтева за азил неће довести до обустављања поступка у односу на остала лица, с обзиром да она у поступку самостално иступају (о чему је већ било речи).

#### **4.2.1.4. Временско важење закона (окончање започетих поступака)**

У пракси се јавило питање временског важења како ЗА тако и ЗУП-а, који се супсидијарно примењује у азилним предметима. Тако ЗА предвиђа да се поступци азила започети пре ступања на снагу новог закона окончавају према одредбама претходног Закона о азилу, осим ако су одредбе новог закона повољније за тражиоце азила.<sup>308</sup> То значи да тражиоци азила чији су поступци покренути у време важења старог закона имају могућност избора: да се њихови поступци окончају по одредбама тог закона или да се на њих примене одредбе новог закона, које су за њих повољније.

С друге стране, нови ЗУП предвиђа да се поступци који до почетка његове примене нису окончани окончају према одредбама старог закона. Међутим, ако после почетка примене новог ЗУП-а решење првостепеног органа буде поништено или укинута, даљи поступак се спроводи према одредбама новог закона.<sup>309</sup> Интенција законодавца је била да, све док постоји решење у датој управној ствари, оно мора да се укљони применом старог закона, након чега почиње да се примењује нови закон.

И у вези с применом ЗУП-а, странка, чији поступак је започет по одредбама старог закона, има могућност избора који закон ће се примењивати. Наиме, ако остане при свом захтеву, примењиваће се одредбе старог закона, а ако жели примену новог закона, она ће одустати од свог захтева и поднети нови (идентичан) захтев, о коме ће се одлучивати на основу одредаба новог закона.

Једно од спорних питања које се јавило у пракси јесте да ли у погледу примене ванредних правних средстава у оквиру поступка који је покренут и окон-

306 Члан 98, ставови 1–2 ЗУП-а.

307 Члан 98, став 3 ЗУП-а.

308 Члан 103 ЗА.

309 Члан 213 ЗУП-а.

чан по старом ЗУП-у, треба примењивати одредбе старог или новог закона. Тим поводом, Републички геодетски завод је упутио допис Министарству за државну управу и локалну самоуправу у, којем је тражио мишљење у вези с наведеним спорним питањем. Након детаљне анализе и изношења аргумената за оба гледишта (примена старог или новог ЗУП-а), Министарство је истакло да „преовлађује став да нови ЗУП није предвидео ретроактивну примену одредаба о ванредним правним средствима“, односно да у конкретној ситуацији треба поступати по одредбама раније важећег ЗУП-а.<sup>310</sup>

## 4.2.2. Основне фазе поступка азила

Поступак азила је уређен члановима 35–47 Закона о азилу и привременој заштити. Поступак азила у ужем смислу, као врста посебног управног поступка, покреће се тек подношењем захтева за азил, како је већ наглашено у претходним излагањима. Другим речима, прве две фазе, о којима ће бити речи (изражавање намере да се поднесе захтев за азил и регистрација), спадају у радње које претходе и које су предуслов покретању азилног поступка у ужем смислу.

### 4.2.2.1. Изражавање намере да се тражи азил и регистрација

Већ је речено да странац може усменим или писаним путем, пред овлашћеним полицијским службеником МУП-а, изразити намеру да поднесе захтев за азил, и то приликом граничне контроле на уласку у Републику Србију или на територији Републике Србије.<sup>311</sup> Изузетно, странац може изразити намеру да поднесе захтев за азил и у центру за азил, у другом објекту одређеном за смештај тражилаца, као и прихватилишту за странце.<sup>312</sup> Тиме што се намера за подношењем захтева за азил може изразити, осим пред полицијским службеником, и у центру за азил, олакшава се тражиоцу азила да ефикасније заштити своја права.

Овлашћени полицијски службеник фотографише странца у циљу његове регистрације и узима му отиске прстију, осим ако се поуздано или недвосмислено може утврдити да је лице млађе од 14 година, када се не узимају отисци прстију већ се лице само фотографише. У циљу повећања ефикасности поступка азила, новим ЗА, фазе „евидентирање“ и „регистрације“ спојене су у једну радњу, која се огледа у регистрацији странца који је изразио намеру да поднесе захтев за азил. Тиме је избегнуто узимање биометријских података два пута, као што је био случај до усвајања овог закона, будући да су се потпуно исте радње обављале приликом евидентирања и регистрације, али у складу с различитим правним основима (Закон о полицији и некадашњи Закон о азилу).

Ако странац намерно омета, избегава или не пристане на регистрацију, на њега се примењује ЗС.<sup>313</sup> Исти пропис ће се применити и ако се странац, након што је регистрован, без оправданог разлога не јави у центар за азил или

310 Видети детаљно: С. Лилић, К. Манојловић Андрић, К. Голубовић (2018), 13–19.

311 Члан 35, став 1 ЗА.

312 Члан 35, став 2 ЗА.

313 Члан 35, став 10 ЗА.

други објекат одређен за смештај тражилаца у року од 72 сата, односно ако самовољно, без одобрења и оправданог разлога, напусти центар за азил или други објекат одређен за смештај тражилаца пре истека законом прописаног рока за подношење захтева за азил.<sup>314</sup>

#### 4.2.2.2. Подношење захтева за азил

Поступак азила (у ужем смислу) покреће се подношењем захтева за азил овлашћеном службенику Канцеларије за азил, на прописаном обрасцу, најкасније у року од 15 дана од дана регистрације.<sup>315</sup> Закон даље прописује да, када овлашћени службеник Канцеларије за азил не омогући странцу коме је издата потврда о регистрацији да поднесе захтев за азил у горе наведеном року, тражилац може то да учини попуњавањем обрасца захтева за азил у року од осам дана од дана истека тог рока.<sup>316</sup> У питању је ново законско решење, које побољшава правну позицију тражиоца азила. Закон предвиђа и да, пре него што тражилац поднесе захтев за азил, поступајући надлежни орган је дужан да га поучи о његовим правима и обавезама, а посебно о праву на боравак, праву на бесплатног преводиоца током поступка, праву на правну помоћ и праву на приступ УНХЦР-у.<sup>317</sup>

#### 4.2.2.3. Саслушање тражиоца азила

Радња саслушања тражилаца азила је новим законом прецизније дефинисана, уз уважавање свих њених специфичности у односу на општи управни поступак, а посебно у погледу лица која спадају у категорију рањивих група. Такође, прописани су и услови када се саслушање може изоставити, што није био случај у претходном закону.

Ново решење представља и могућност да, у случају масовног прилива лица која подnose захтев за азил, на предлог надлежног органа, Влада Републике Србије може донети одлуку да се службеници других организационих јединица надлежног органа и/или другог државног органа привремено укључе у поступак обављања саслушања, а у циљу повећања ефикасности спровођења азилног поступка.<sup>318</sup>

Овлашћени службеник Канцеларије за азил, који је прошао неопходну обуку, саслушава тражиоца у најкраћем могућем року о свим чињеницама и околностима које су од значаја за одлучивање о поднетом захтеву за азил, а нарочито за утврђивање: 1) идентитета тражиоца; 2) разлога на којима се заснива захтев за азил; 3) кретања тражиоца након што је напустио државу порекла или државу уобичајеног боравишта; 4) да ли је тражилац већ тражио азил у некој другој држави.<sup>319</sup> Лице може бити и више пута саслушано када је то неопходно ради утврђивања чињеничног стања. Тражилац је дужан да у току саслушања у потпуности сарађује с овлашћеним службеником Канце-

314 Члан 35, став 13–14 ЗА.

315 Члан 36, став 1 ЗА.

316 Члан 36, став 2 ЗА.

317 Члан 36, став 5 ЗА.

318 Члан 37, став 12 ЗА.

319 Члан 37, став 1 ЗА.

ларије за азил, да изнесе веродостојна и уверљива образложења разлога на којима заснива свој захтев за азил, да приложи све доступне доказе којима поткрепљује свој захтев и да истинито одговара на сва питања која су му постављена. Тражилац се саслушава и у одсуству уредно позваног пуномоћника који није оправдао своје одсуствовање.<sup>320</sup>

Чланови породице тражиоца саслушавају се одвојено, осим када је, према процени службеника, неопходно њихово заједничко саслушање ради утврђивања битних чињеница на којима се заснива захтев за азил. Јавност је искључена на саслушању тражиоца, док, изузетно, саслушању може присуствовати представник УНХЦР-а, ако се томе не противи тражилац. Такође, саслушање тражиоца може бити тонски или аудио-визуелно снимљено, ако је о томе обавештен тражилац.<sup>321</sup>

Саслушање тражиоца се може изоставити: 1) ако се на основу доступних доказа може донети одлука којом се усваја захтев за азил и одобрава право на уточиште; 2) ако тражилац није способан да дâ изјаву због трајних околности на које сâм не може утицати; или 3) ако се оцењује допуштеност накнадног захтева за азил.<sup>322</sup> У питању су, дакле, изузеци од правила да се тражилац саслушава у азилном поступку.

#### **4.2.2.4. Доношење првостепене одлуке – Канцеларија за азил**

Канцеларија за азил испитује основаност захтева за азил и доноси одлуку којом може усвојити захтев и одобрити право на уточиште или супсидијарну заштиту. С друге стране, Канцеларија може одбити захтев као неоснован јер лице не испуњава услове за добијање уточишта или супсидијарне заштите. Такође, могуће је обуставити поступак за азил, одбацити захтев за азил или поништити одлуку о усвајању захтева за азил. Када одбија или одбацује захтев, или обуставља поступак, Канцеларија за азил одређује рок у којем странац који нема други основ за боравак у Републици Србији мора да напусти територију Републике Србије.<sup>323</sup>

Одлука о захтеву за азил у редовном поступку доноси се најкасније у року од три месеца од дана подношења захтева за азил или допуштеног накнадног захтева за азил. Рок се може продужити за три месеца ако: 1) захтев садржи сложена чињенична или правна питања; или 2) велики број странаца истовремено поднесе захтев за азил. Изузетно, рок се може продужити за додатна три месеца (укупно 9 месеци) ако је то потребно да би се захтев размотрио у потпуности и на одговарајући начин. Ако се одлука не може донети у року од 3 месеца, тражилац се обавештава о томе, као и у ком року може очекивати доношење одлуке. Ако се може оправдано очекивати да се одлука о захтеву за азил не може донети ни у накнадним роковима због привремено несигурног стања у држави порекла тражиоца, овлашћени службеници Канцеларије за азил проверавају стање у држави порекла тражиоца на свака три месеца и у разумном року обавештавају тражиоца о одлагању доношења

320 Члан 37, став 2–5 ЗА.

321 Члан 37, став 6–9 ЗА.

322 Члан 37, став 10 ЗА.

323 Члан 38 ЗА. Услови за ускраћивање права на уточиште и супсидијарну заштиту су прописани члановима 33 и 34 ЗА.



одлуке. Ипак, чак и у тим околностима, одлука се мора донети најкасније у року од 12 месеци од дана подношења захтева за азил.<sup>324</sup>

ЗА први пут прописује и убрзани поступак, као посебан облик азилног поступка, који се може покренути у следећим ситуацијама: 1) тражилац је изнео само оне податке који нису од значаја за процену основаности захтева; 2) тражилац је свесно довео у заблуду службенике Канцеларије за азил износећи лажне податке или предочивши фалсификована документа, односно не пружајући релевантне податке или прикривајући документа која би могла негативно утицати на одлуку;<sup>325</sup> 3) тражилац је намерно уништио или сакрио исправе за утврђивање идентитета или држављанства у циљу пружања лажних података о идентитету или држављанству; 4) тражилац је изнео очигледно недоследне, контрадикторне, лажне или неуверљиве изјаве, које су у супротности с провереним подацима о држави порекла, које чине његов захтев неуверљивим; 5) тражилац је поднео накнадни захтев за азил; 6) тражилац је поднео захтев с очигледном намером да одложи или спречи извршење одлуке која би имала за последицу његово удаљење из Републике Србије; 7) тражилац представља озбиљну опасност по националну безбедност и јавни поредак; 8) могуће је применити концепт сигурне државе порекла.<sup>326</sup> Одлука о захтеву за азил у убрзаном поступку доноси се најкасније у року од 30 дана од дана подношења захтева за азил или допуштеног накнадног захтева за азил, уз спровођење целокупног поступка азила. Канцеларија за азил дужна је да обавести тражиоца да се о његовом захтеву за азил одлучује у убрзаном поступку.<sup>327</sup>

У Закону није прецизирано у ком тренутку и на који начин се тражилац обавештава да ће се одлучити у убрзаном поступку. Супсидијарном применом ЗУП-а, може се закључити да се у тој ситуацији доноси закључак,<sup>328</sup> којим ће се тражилац обавестити о основу за решавање у убрзаном поступку (нпр. да је изнео само оне податке који нису од значаја за процену основаности захтева). Ипак, то не значи да ће захтев тражиоца априорно бити одбијен, с обзиром да он током саслушања може да изнесе доказе који ће указати на оправданост његовог захтева.<sup>329</sup>

До одбацивања захтева за азил може доћи из разлога наведених у члану 42 ЗА, односно: 1) ако је могуће применити концепт прве државе азила под

324 Члан 39 ЗА.

325 Видети Канцеларија за азил, решење бр. 26–763/18, од 17. августа 2018; Канцеларија за азил, решење бр. 26–2200/18, од 28. јануара 2019.

326 Члан 40, став 1 ЗА.

327 Члан 40, став 2–3 ЗА.

328 Видети члан 146, став 1 ЗУП-а, који прописује да је закључак управни акт којим орган управља поступком и који се доноси када овим законом није одређено да се доноси решење.

329 У овоме се одгледа одступање ЗА, као посебног закона, у односу на ЗУП, као општег процесног закона. Наиме, ЗУП предвиђа да се у поступку непосредног одлучивања (скраћеног поступка) од странке не узима изјава и не води испитни поступак (члан 104, став 2 ЗУП-а). Међутим, како је већ наведено, ЗА предвиђа да се одлука о захтеву за азил у убрзаном поступку доноси након спровођења целокупног поступка азила, значи и саслушања тражиоца (члан 40, став 2 ЗА).

условом да ће тражилац азила тамо бити поново прихваћен;<sup>330</sup> или 2) ако је могуће применити концепт сигурне треће државе.<sup>331</sup> Против одлуке о одбацивању захтева за азил може се поднети жалба Комисији за азил у року од осам дана од дана уручења одлуке.

За разлику од претходног Закона о азилу, нови закон дефинише прву државу азила као државу у којој је тражиоцу азила признат статус избеглице, под условом да се тражилац азила још увек може позвати на ту заштиту, односно у којој тражилац ужива ефективну заштиту, укључујући и гаранције које произлазе из начела забране протеривања.<sup>332</sup> Посебно је значајно да ЗА омогућава тражиоцу азила да оспори примену овог концепта у односу на своје личне околности.

Концепт сигурне треће земље је широко примењиван у пракси на основу Закона о азилу из 2007. године, али се пракса значајно променила након почетка важења новог ЗА. Наравно, поступци који су започети пре ступања на снагу Закона углавном су настављани и окончавани по старом закону, на шта упућује и одредба члана 103, која прописује да „поступци азила започети пре ступања на снагу овог закона окончавају се према одредбама Закона о азилу“. Међутим, одредба садржи веома значајан наставак, где се каже „осим ако су одредбе овог закона повољније за тражиоце азила“. Законодавац је таквим решењем желео да остави могућност странкама да се могу позивати на одредбе новог закона, ако процене да је он повољнији по њих. Тиме је настала и извесна недоумица у пракси, јер се поставило логично питање – када је нови закон повољнији и да ли азилни органи треба да воде рачуна о томе по службеној дужности, или онда када се странке, односно пуномоћници, позову на ову могућност? Уколико није било позивања на ову одредбу, азилни органи су настављали поступак по старом Закону о азилу и широко примењивали концепт сигурне треће земље, на основу којег су одбацивали захтеве за азил.<sup>333</sup>

Треба нагласити да је нови ЗА донет имајући у виду унапређење система азила у Републици Србији и његовог даљег усаглашавања с правом ЕУ у области азила. Међутим, то не значи нужно да ће нови ЗА бити повољнији по странку у сваком конкретном случају, посебно ако се узму у обзир одредбе новог закона које се тичу разлога за искључење због постојања опасности по јавну безбедност или примена института убрзаног поступка.

330 Овај концепт је разрађен у члану 43 ЗА, где се каже да је то држава: 1) у којој је тражиоцу признат статус избеглице, ако се тражилац још увек може позвати на ту заштиту; или 2) у којој тражилац ужива ефективну заштиту, укључујући гаранције које произлазе из начела забране протеривања или враћања.

331 Овај концепт је разрађен у члану 45 ЗА, где се каже да је то држава: у којој је тражилац сигуран од прогона из члана 24 овог закона или ризика од трпљења озбиљне неправде из члана 25, став 2 овог закона, у којој ужива гаранције које су прописане у начелу забране протеривања или враћања и у којој постоји могућност приступа ефикасном поступку одобрења и уживања заштите у складу с Конвенцијом о статусу избеглица из 1951. године. Најчешће је у питању држава кроз коју је тражилац азила пролазио на путу ка Србији, а у којој није поднео захтев за азил, иако је за то имао прилике.

332 Члан 43 ЗА.

333 Видети, на пример, Канцеларија за азил, решење од 5. фебруара 2019; Канцеларија за азил, решење од 1. априла 2019.

Када се ради о примени концепта сигурне треће земље, нови ЗА је генерално повољнији за странку, али и такав закључак може бити донет само на основу испитивања сваког конкретног случаја.

Закон посебно прописује да се, приликом утврђивања услова за примену концепта сигурне треће државе, процењује сваки захтев посебно, при чему се процењује испуњава ли нека држава прописане услове, као и да ли постоји веза између те државе и тражиоца на основу које се може разумно очекивати да у њој затражи азил. Тражилац се благовремено обавештава о примени тог концепта како би му се омогућило оспоравање, с обзиром на његове личне околности. Тражиоцу чији је захтев за азил одбачен по овом основу, Канцеларија за азил издаје потврду којом се надлежни државни органи сигурне треће државе обавештавају да се у Републици Србији није разматрала основаност његовог захтева. Ако трећа држава одбије да прихвати странца, о основаности његовог захтева за азил одлучује се у складу с одредбама ЗА.<sup>334</sup>

Поступак одлучивања о захтеву за азил обуставља се ако тражилац одустане од захтева,<sup>335</sup> односно ако: 1) повуче свој захтев писаном изјавом; 2) не одазове се саслушању на које је уредно позван, а не оправда разлоге свог изостанка или ако одбије да дâ исказ; 3) не обавести Канцеларију за азил о промени адресе боравка у року од три дана од дана када је промена настала или ако на други начин спречава да му се уручи позив или друга писмена, а не оправда разлоге за пропуштање; или 4) напусти Републику Србију без знања Канцеларије за азил, а не изнесе оправдане разлоге. У одлуци о обустави поступка одређује се рок у којем странац који нема други основ за боравак у Републици Србији мора да напусти територију Републике Србије, а ако то не учини, принудно се удаљава, у складу са ЗС.<sup>336</sup> У изреци одлуке неће стајати обавеза напуштања земље уколико је лице већ напустило територију Републике Србије.<sup>337</sup>

Довољно је да се поступајући азилни орган позове на један од поменута четири основа за обустављање поступка. Тако је у једном предмету пуномоћник тражилаца обавестио Канцеларију за азил да је за држављане Турске у току поступак издавања визе и пресељења у САД, односно да ће конкретног дана напустити територију Републике Србије. Накнадно је поново обавестио Канцеларију за азил да су лица напустила територију Републике Србије, што је утврђено и увидом у евиденције Управе. Канцеларија за азил је обуставила поступак, али позивајући се на погрешан основ. Наиме, закључено је да се поступак обуставља јер је лице које је тражило азил напустило територију

334 Члан 45, ставови 2–5 ЗА.

335 Члан 47, став 1 ЗА

336 Члан 47, ставови 1–3 ЗА. И Закон о азилу из 2007. предвиђао је као основ за обуставу поступка одустанак тражиоца од захтева за азил. Члан 34, став 1, тачка 1 Закона о азилу (2007).

337 У једном предмету, обустављен је поступак на предлог пуномоћника странке јер је тражиоцима азила, држављанима Сирије, одобрено пресељење у Финску. Видети Канцеларија за азил, решење од 7. маја 2018.

Републике Србије без знања Канцеларије за азил, а није изнело оправдане разлоге, а у вези с чланом 98, став 2 ЗУП-а „да се сматра да је странка одустала од захтева и ако њено понашање очигледно указује да више нема интереса да учествује у поступку“.<sup>338</sup> Међутим, Канцеларија за азил је била обавештена о томе да ће тражиоци азила напустити територију Републике Србије и из којих разлога. С тим у вези, Канцеларија је обавештење пуномоћника требало да третира као повлачење захтева писаном изјавом, с тим што би у пракси и пуномоћници требало да буду експлицитнији у писаном обраћању Канцеларији и требало би да нагласе у поднеску да тражилац повлачи захтев за азил.<sup>339</sup>

Исти је случај и с праксом Канцеларије за азил да обустави поступак азила само на основу чињенице да је лице напустило центар за азил и да се у њега није враћало у року од три дана. Наиме, Комесаријат за избеглице и миграције обавештава Канцеларију за азил електронским путем о чињеници да лице не борави у оквиру њихових смештајних капацитета. И овде је Канцеларија за азил заузела став да су се стекли услови за примену члана 47, став 1 и став 2, тачка 3 ЗА, „који прописује да ће се поступак одлучивања о захтеву за азил обуставити ако тражилац азила одустане од захтева [...] и ако не обавести Канцеларију за азил о промени адресе боравка у року од три дана од дана када је промена настала, а у вези члана 98, став 2 ЗУП-а“.<sup>340</sup> Већ је наглашено да је Управни суд заузео став да у тој ситуацији није довољно да тражилац не обавести Канцеларију о промени адресе боравка, већ да је била покушана достава, односно уручење каквог позива или других писмена, па да иста није била могућа због непријављивања промене адресе боравка.<sup>341</sup> У другом предмету, Канцеларија за азил је исправно закључила да се може обуставити поступак јер је тражилац азила поучен о својим правима и обавезама, односно да је након напуштања Окружног затвора у Београду био дужан да се у року од 72 сата јави у центар за азил или други објекат који је одређен за смештај тражилаца азила. Међутим, ни 14 дана након укидања притвора, лице се није нашло ни у једном од смештајних објеката Комесаријата, тако да је Канцеларија оправдано обуставила даљи поступак.<sup>342</sup>

Тражилац може поднети предлог за повраћај у пређашње стање у складу са ЗУП-ом, када је одлука о обустави поступка донета из неког од набројаних разлога, осим када тражилац азила повуче свој захтев писаном изјавом. О предлогу за повраћај у пређашње стање одлучује Канцеларија за азил.<sup>343</sup>

Тражилац може поднети накнадни захтев за азил ако обезбеди доказе да су се околности релевантне за одобравање права на азил битно измениле или

338 Канцеларија за азил, решење од 14. маја 2019.

339 Видети предмет у којем је пуномоћник странке повукао захтев за азил, Канцеларија за азил, решење од 6. маја 2019.

340 Видети Канцеларија за азил, решење од 4. септембра 2018.

341 Видети пресуду Управног суда (9 У. 3665/18, од 5. јуна 2018), која је анализирана на страни 90–91.

342 Видети Канцеларија за азил, решење од 11. фебруара 2019. Ипак, и овде се Канцеларија за азил позива на члан 98, став 2 ЗУП-а.

343 Члан 47, став 4–5 ЗА.

доказе које из оправданих разлога није изнео у претходном поступку, и то након правноснажности одлуке којом је претходни: 1) захтев одбијен; или је 2) поступак обустављен у складу с чланом 47, став 2, тачка 1 овог закона. Накнадни захтев за азил мора да буде разумљив и да садржи битне чињенице и доказе настале након правноснажности одлуке или чињенице и доказе које тражилац из оправданих разлога није изнео у претходном поступку, а који се односе на утврђивање испуњавања услова за одобрење азила. Допуштеност накнадног захтева за азил процењује се на основу нових чињеница и доказа, а у вези с чињеницама и доказима изнетим у претходном поступку азила. Ако утврди да је накнадни захтев за азил допуштен, надлежни орган укида претходну одлуку и поново одлучује о основаности захтева. Накнадни захтев за азил се одбацује ако се утврди да је недопуштен. Канцеларија за азил одлучује о накнадном захтеву за азил најкасније у року од 15 дана од дана његовог подношења.<sup>344</sup>

#### 4.2.2.5. Доношење другостепене одлуке – Комисија за азил

Комисија за азил је другостепени орган, који одлучује о жалбама на одлуке Канцеларије за азил. ЗА садржи свега једну одредбу у члану 21, којом се уређује састав овог органа. У питању је колективно тело које има председника и осам чланова, које именује Влада на период од 4 године. Комисија за азил је независна у свом раду и поступа по Пословнику о раду, којим се ближе одређује начин одлучивања, рад на седницама и друга питања која су од значаја за њен рад. Поступак пред Комисијом регулисан је ЗУП-ом, јер ЗА у члану 3, став 1 предвиђа да се на питања поступка азила која нису уређена овим законом примењује пропис којим је уређен општи управни поступак. Тако се жалба подноси у року од 15 дана од обавештавања странке о решењу.<sup>345</sup> Ако Канцеларија за азил не одбаци жалбу, не поништи побијано решење, нити удовољи жалбеном захтеву, прослеђује жалбу Комисији за азил у року од 15 дана од њеног пријема. Уз жалбу се прилажу списи и одговор Канцеларије на жалбу, у коме је она дужна да оцени све наводе жалбе.<sup>346</sup>

Комисија за азил решењем одбацује жалбу која није благовремена, није дозвољена, коју је изјавило неовлашћено лице или која није уређена у року који је орган одредио. Ако не одбаци жалбу, Комисија за азил је може одбити, поништити решење у целини или делимично и сама одлучити о управној ствари, поништити решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак, или га изменити. Такође је важно поменути да Комисија за азил може одлучити о жалби на основу чињеничног стања које је утврдила Канцеларија за азил или сама Комисија.<sup>347</sup> Када би Комисија за азил сама утврђивала чињенице које су јој потребне за одлучивање, то би знатно утицало на економичност и ефикасност поступка.

344 Члан 46 ЗА.

345 Члан 153, став 1 ЗУП-а.

346 Члан 166 ЗУП-а.

347 Члан 167 ЗУП-а.

Веома је важно напоменути да Комисија за азил испитује побијано решење у границама жалбеног захтева, пошто претходно утврди да ли се жалбени захтев састоји од тражења да се побијано решење измени, да се поништи у целини или делимично, или да се поништи у целини или делимично уз доношење новог решења којим се друкчије одлучује о управној ствари.<sup>348</sup> Међутим, то не значи да Комисија за азил не испитује неке разлоге и по службеној дужности.

Ради се о испитивању постојања разлога за поништавање: 1) ако је решење донето у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се не одлучује у управном поступку; 2) ако би се његовим извршењем могло проузроковати неко кривично дело; 3) ако његово извршење уопште није могуће; 4) ако је донето без захтева странке (а странка накнадно није изричито или прећутно пристала на решење); 5) ако је донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или других недозвољених радњи; б) ако садржи неправилност која је по изричитој законској одредби предвиђена као разлог ништавости.<sup>349</sup> У питању су, дакле, најтежи облици незаконитости, односно разлози за поништавање коначног решења код којих није утврђен рок за поништавање.<sup>350</sup>

Такође, важно је напоменути да Комисија за азил може усвојити жалбени захтев и из разлога који нису наведени у жалби.<sup>351</sup> Комисија за азил може да измени побијано решење у корист жалиоца и мимо жалбеног захтева (*reformatio in melius*), али само у оквиру захтева који је жалилац поставио у првостепеном поступку и ако се тиме не вређа право трећих лица.<sup>352</sup> С друге стране, Комисија за азил може да измени побијано решење на штету жалиоца (*reformatio in peius*), али само из разлога за поништавање који су горе поменути (најтежи облици незаконитости) или када постоје основи за укидање решења.<sup>353</sup>

Комисија за азил ће одбити жалбу у следећим ситуацијама: 1) Канцеларија за азил је правилно спровела поступак и побијано решење је законито и правилно;<sup>354</sup> 2) у првостепеном поступку је било недостатака који нису утицали на законитост и правилност побијаног решења; 3) побијано решење је засновано на закону, али из других разлога, а не оних који су наведени у образложењу решења.<sup>355</sup>

348 Члан 168, став 1 ЗУП-а.

349 Члан 168, став 2 и члан 183, став 1 ЗУП-а.

350 Члан 183, став 2 ЗУП-а.

351 Члан 168, став 3 ЗУП-а.

352 Члан 169, став 1 ЗУП-а.

353 Члан 169, став 2 ЗУП-а. Комисија за азил ће укинути решење, у целини или делимично, на захтев странке или по службеној дужности, из разлога прописаних у члану 184 ЗУП-а. То је редак случај у пракси. У једном предмету је држављанин Либана поднео захтев да му се укине уточиште у Републици Србији које му је додељено 2015. године. Комисија за азил је пронашла да су испуњени услови за усвајање захтева јер је то тражила странка на чији захтев је решење донето, а укидање није противно јавном интересу, нити интересу трећих лица. Комисија за азил је поступала према члану 184, став 1, тачка 2 ЗУП-а.

354 Ово је најчешћи основ за одбијање жалбе. Видети, на пример, Комисија за азил, решење од 1. априла 2019.

355 Члан 170, став 1 ЗУП-а.

Комисија за азил може сама или преко Канцеларије за азил допунити поступак ако нађе да је чињенично стање погрешно или непотпуно утврђено, или поновити цео поступак или његов део ако нађе да је учињена повреда правила поступка која је утицала на законитост и правилност побијаног решења. У том случају, Комисија за азил поништава побијано решење и сама одлучује о управној ствари ако нађе да се, на основу чињеница утврђених у допуњеном поступку, мора решити друкчије него што је решено првостепеним решењем.<sup>356</sup>

Ако Комисија за азил нађе да ће недостатке првостепеног поступка брже и економичније отклонити Канцеларија за азил, она ће својим решењем поништити првостепено решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак.<sup>357</sup> У том случају, Комисија за азил је дужна да својим решењем јасно укаже првостепеном органу у ком погледу треба допунити поступак, а Канцеларија за азил је дужна у свему да поступи по другостепеном решењу и да, без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од пријема предмета, донесе ново решење. Странка има право на жалбу против новог решења Канцеларије за азил.<sup>358</sup> У пракси се дешава да Канцеларија за азил донесе ново решење, примењујући неки други основ поступања, без образложења зашто је одступила од раније праксе и без поступања по налогу другостепеног органа. Такво поступање првостепеног органа је разлог за поништавање новог решења.<sup>359</sup>

Комисија за азил поништава првостепено решење и сама одлучује о управној ствари и ако нађе да је у побијаном решењу погрешно примењено материјално право, или да су докази погрешно оцењени, или да је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак о чињеничном стању, или да није правилно примењено овлашћење за одлучивање по слободној оцени.<sup>360</sup> У пракси, Комисија за азил још увек није поступала с позивањем на члан 171, став 2 или став 5 ЗУП-а да сама одлучује о управној ствари. Такву праксу треба изменити јер има предмета у којима Комисија за азил може самостално да одлучи и да исправи неправилности утврђене у првостепеном поступку.<sup>361</sup> Тиме би се спречио *пинг понг* ефекат и значајно скратила дужина азилног поступка.<sup>362</sup>

356 Члан 171, став 2 ЗУП-а.

357 Ово је чест случај у пракси. Видети, на пример, Комисија за азил, решење од 1. априла 2019, где је Комисија заузела став да је решење првостепеног органа незаконито јер орган није образложио зашто није применио нови закон, односно да ли је он повољнији за подносиоца захтева у датим околностима. Такође, у неким предметима, Комисија за азил ће пронаћи да образложење ожалбеног решења не садржи довољне, јасне и аргументоване разлоге за одбијање захтева за азил. Видети Комисија за азил, решење од 1. априла 2019. Коначно, у највећем броју предмета, након ступања на снагу новог ЗУП-а, првостепена решења су поништавана јер увод решења није садржао све елементе побројане у члану 141, став 2 ЗУП-а. Видети, на пример, Комисија за азил, решење од 20. децембра 2018.

358 Члан 171, став 3 ЗУП-а.

359 Видети, на пример, Комисија за азил, решење од 8. октобра 2018.

360 Члан 171, став 5 ЗУП-а.

361 Као аргумент у прилог овоме наводи се и да би спровођење усмене расправе омогућило члановима Комисије за азил да се непосредно упознају с чињеницама које су од важности за доношење правилне и законите одлуке. Београдски центар за људска права, *Право на азил у Републици Србији, Извештај за период јануар–јун 2019*, стр. 42.

362 Дужина поступка азила посебно је критикована у периодичном извештају Београдског центра за људска права, *Исто*, стр. 41.

Комисија за азил може и да измени побијано решење када нађе да је оно законито и правилно, али да се циљ због кога је донето може постићи и другим средствима, повољнијим по странку.<sup>363</sup>

Када Канцеларија за азил не изда решење у законом одређеном року (тзв. ћутање управе), Комисија за азил захтева да јој се саопште разлози за то и, ако нађе да су они оправдани, може продужити рок за најдуже 30 дана. Када утврди да не постоје оправдани разлози за кашњење, Комисија за азил може сама да одлучи о управној ствари или да наложи Канцеларији за азил да изда решење у року не дужем од 15 дана. Ако првостепени орган не поступи ни у овом року, Комисија за азил сама одлучује о управној ствари.<sup>364</sup> У досадашњој пракси Комисије за азил није поступано на овај начин.<sup>365</sup>

Решење којим се одлучује о жалби издаје се без одлагања, а најкасније у року од 60 дана од када је предата уредна жалба.<sup>366</sup> Комисија за азил је надлежна и да одлучује о захтеву за понављање поступка у случају када је поступак азила окончан решењем против којег не може да се изјави жалба.<sup>367</sup> Постоји више разлога због којих је могуће тражити понављање поступка,<sup>368</sup> али се они могу истаћи само ако странка без њене кривице није могла да их изнесе у ранијем поступку и свакако не уколико их је без успеха већ изнела у ранијем поступку.<sup>369</sup>

### 4.2.3. Вођење управног спора

#### 4.2.3.1. Принципи који произлазе из пресуда Управног суда

Лице незадовољно решењем Комисије за азил може да поднесе тужбу Управном суду, који врши управно-судску контролу законитости коначних управних аката и који одлучује у већу од троје судија. Тужба се може поднети у року од 30 дана од дана достављања управног акта, а поступак по тужби спроводи се по правилима Закона о управним споровима (ЗУС).<sup>370</sup>

Од ступања на снагу новог ЗА, Управни суд је доносио пресуде и даље примењујући стари Закон о азилу, имајући у виду да је поступак започет по одредбама старог закона. У тим одлукама, Управни суд се махом бавио питањем да ли су азилни органи на правилан начин применили концепт сигурне треће земље. Штавише, у једном предмету је тужилац навео да је за решавање конкретне управне ствари требало применити нови ЗА, као повољнији за тужиоца, јер не омогућава тако једноставну примену концепта сигурне треће

363 Члан 172 ЗУП-а.

364 Видети члан 173 ЗУП-а.

365 У контексту изреченог, нејасан је и збуњујући став Комисије за азил да прекорачење законског рока може да буде основ за неке друге поступке, а да ЗА не одређује каква је последица ако се прекорачи законски рок за доношење првостепеног решења. Видети Комисија за азил, решење од 1. априла 2019.

366 Члан 174 ЗУП-а.

367 Члан 176, став 1 и члан 181, став 1 ЗУП-а.

368 Видети детаљно: члан 176, став 1, тачка 1–12 ЗУП-а.

369 Члан 176, ставови 2 и 3 ЗУП-а.

370 Закон о управним споровима, „Службени гласник РС“, бр. 111/2009.



земље, али је Управни суд заузео став да из списка предмета не произлази да би примена одредаба новог ЗА била повољнија за тужиоца. Управни суд је одбио тужбени захтев, проналазећи да се у датом случају Турска може сматрати сигурном трећом земљом.<sup>371</sup> Управни суд је у другом предмету пронашао да су азилни органи правилно применили поменути концепт и одбио тужбу, јер се у конкретном случају „не ради само о лицу које је прошло кроз сигурну трећу земљу без намере да у њој затражи азил већ и о лицу које није доказало да је у односу на њега предузета било каква радња од стране државних органа БЈР Македоније којом би он био обесхрабрен у потреби да затражи међународну заштиту“.<sup>372</sup> У другом предмету, Управни суд такође закључује да је тужени орган „довољно и јасно образложио своју одлуку, правилно закључујући да тражилац азила у Бугарској није поднео захтев за азил јер то није желео, а не због тога што је у тој могућности у Бугарској био спречен, и да је у конкретном случају Бугарска за тражиоца азила сигурна трећа земља“, посебно узимајући у обзир да је малолетни држављанин Авганистана у овој земљи боравио 15 дана, а током тог периода се никоме није обраћао за регулисање статуса.<sup>373</sup> Исти приступ Управни суд је имао и у случају када је тражилац азила непосредно дошао у Републику Србију из Црне Горе, а није указао на то да је у овој земљи био изложен претњи по живот, безбедност и слободу, односно да је имао неких проблема током боравка у овој земљи.<sup>374</sup> Управни суд је прихватио примену концепта сигурне треће земље и када је лице непосредно дошло из Румуније, јер се у конкретном случају радило о лицима која нису имала намеру да тамо поднесу захтев за азил и нису доказала „да је у односу на њих предузета било каква радња од стране државних органа Румуније којом би били обесхрабрени у потреби да затраже међународну помоћ“.<sup>375</sup>

У неким предметима је Управни суд одбио тужбу, иако се није радило о примени концепта сигурне треће земље. Наиме, у једном случају је тражилац азила доказао да се Хрватска за њега не може сматрати сигурном трећом земљом, али је његов захтев у азилном поступку одбијен као неоснован јер је давао контрадикторне изјаве о битним чињеницама за одлучивање. Управни суд је прихватио аргумент да у том случају није основан тужбени навод да азилни орган није размотрио да ли постоје основи за доделу супсидијарне заштите, јер је поступак за азил јединствени поступак. Тако је Суд заузео став да се остваривање права на неки облик заштите испитује на подлози јединственог скупа информација које је подносилац захтева изнео током спровођења радњи подношења захтева, односно радњи саслушања.<sup>376</sup>

371 Управни суд, 6 У 10053/19, пресуда од 5. септембра 2019.

372 Управни суд, 3 У 6060/18, пресуда од 4. октобра 2018. Видети и Управни суд, III – 4. У. 13284/18, пресуда од 14. септембра 2018; Управни суд, 17 У 4307/18, пресуда од 27. јула 2018.

373 Управни суд, 4 У 8442/18, пресуда од 8. марта 2019. Видети и Управни суд, 10 У 14937/18, пресуда од 16. новембра 2018; Управни суд, 8 У 12941/18, пресуда од 21. фебруара 2019; Управни суд, 9 У. 1765/18, пресуда од 22. марта 2018.

374 Управни суд, 25 У 16335/18, пресуда од 11. јануара 2019. Видети и Управни суд, 7 У 5037/19, пресуда од 12. јуна 2019; Управни суд, 12 У 14399/16, пресуда од 29. марта 2018.

375 Управни суд, III. – 1 У 13320/16, пресуда од 18. јануара 2019.

376 Управни суд, 3 У. 6118/18, пресуда од 20. јуна 2019. Видети и Управни суд, 8 У 3543/18, пресуда од 20. новембра 2018.

Међутим, Управни суд је у неким предметима уважавао тужбу и поништавао решење Комисије за азил.<sup>377</sup> Тако је у једном предмету пронашао да решење није правилно и на закону засновано јер увод решења не садржи све елементе прописане чланом 141, став 2 ЗУП-а.<sup>378</sup> Посебно је значајна пресуда у спору који је покренуо држављанин Кине, а у коме је Управни суд пронашао да је тужени орган (Комисија за азил) био дужан, у смислу одредбе члана 168, став 2 ЗУП-а, да испита постојање разлога за побијање решења који су наведени у жалби, као и да у образложењу оспорене одлуке пружи разлоге који су одлучујући код оцене тих навода. Суд је пронашао да није дата оцена навода изнетих у жалби који се односе на личност тражиоца азила, ризик да би из Турске могао да буде враћен у Кину и опасност по његов живот, безбедност и слободу у земљи порекла. Тиме је тужени орган, по оцени Управног суда, учинио повреду правила поступка која су од битног утицаја на правилност и законитост конкретног решења. Поменута пресуда је важна и због чињенице да је Управни суд подвукао да је тражилац азила указао на то да је у једном ранијем предмету првостепени орган пронашао да се Турска не може сматрати сигурном трећом земљом, „а да у образложењу првостепеног нити другостепеног решења није наведено да је дошло до промене тако утврђеног чињеничног стања одлучног за примену концепта сигурне треће земље“. Тако Управни суд указује на члан 5, став 3 ЗУП-а, који прописује да, када поступа у управној ствари, орган води рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима (начело предвидивости), а у вези с чланом 141, став 4 истог закона, који предвиђа да образложење решења садржи и разлоге због којих је орган одступио од решења које је раније донио у истим или сличним управним стварима.<sup>379</sup>

Пресуда која се тиче поступања првостепеног органа у вези с обуставом поступка, изазвала је највише расправа и тумачења у стручној јавности.<sup>380</sup> Наиме, држављанин Пакистана је оспорио законитост решења Комисије за азил, која је потврдила првостепено решење Канцеларије за азил. Тим решењем је обустављен азилни поступак јер тражилац азила (тужилац), наводно, без оправданог разлога није обавестио првостепени орган о промени адресе боравка у року од 3 дана од дана настале промене. Међутим, тужилац је указао да је чињенично стање непотпуно и нетачно утврђено, на основу чега је изведен и погрешан закључак. Он је навео да је са адресе боравка кратко одсуствовао, а одсуство је уредно пријавио, те да се у центар за азил уредно вратио, где и даље борави. Ипак, из списка предмета се види да је тражилац азила добио одсуство, али се није вратио у центар ни неколико дана од истека дозволе. Због тога је првостепени орган оценио, а другостепени потврдио, да су се стекли услови за обуставу поступка по службеној дужности ако лице које тражи азил без оправданог разлога не обавести Канцеларију за азил о промени адресе боравка.<sup>381</sup> Управни суд је пронашао да је тиме повређен закон на штету ту-

377 Видети Управни суд, 17 У 4235/18, пресуда од 18. маја 2018.

378 Управни суд, 21 У 4330/18, пресуда од 27. септембра 2018.

379 Видети: Управни суд, 15 У. 6310/18, пресуда од 27. августа 2018.

380 Видети: Управни суд, 9 У. 3665/18, пресуда од 5. јуна 2018.

381 Члан 34, став 1, тачка 3 Закона о азилу (2007).

жиоца, јер је дошло до погрешне примене материјалног права. Наиме, „у поступку није утврђено нити је као разлог наведено да је тражилац азила необавештавањем о промени адресе боравка, односно на други начин спречио уручење било каквог позива или других писмена, а што је као разлог за обуставу поступка изричито прописано у одредби члана 34, став 1, тачка 3) Закона о азилу.“ Другим речима, „само ако би се утврдило да је тражиоцу азила била покушана достава односно уручење каквог позива или других писмена, па да иста није била могућа са разлога што лице које тражи азил није пријавио промену адресе боравка, поступак је могао бити по том основу обустављен, али не и са разлога што је, по оцени органа, поступио супротно одредби члана 47, став 1, тачка 2) према којој је лице које тражи азил обавезно да о свакој промени адресе писменим путем обавести Канцеларију за азил, у року од три дана од промене адресе.“ Управни суд је пронашао да нису били испуњени услови за обуставу поступка позивањем на члан 34, јер су сви разлози из овог члана „процесне природе и тичу се мера за обезбеђење присуства тражиоца азила пред органом, односно односе се на обезбеђење процесних претпоставки за вођење управног поступка“. Тако се и прописује обустава поступка, када нема процесних претпоставки за његово вођење, а то није био један од њих јер је тужилац био доступан надлежним органима. Управни суд је оценио да тужилац није имао обавезу да тражи дозволу за одсуствовање, већ је имао обавезу да пријави одсуствовање, навођењем разлога одсутности и места и адресе боравка за време одсуства. Осим тога, тужиоцу није омогућено да се упозна с изведеним доказима и да се о њима изјасни, чиме је дошло до повреде члана 11, став 1 ЗУП-а, којим је прописано да се странци мора пружити прилика да се изјасни о чињеницама које су од значаја за одлучивање у управној ствари, као и става 2, који прописује да се може одлучити без изјашњавања странке само онда када је то законом дозвољено. Управни суд је посебно нагласио да „право странке на изјашњавање указује на њену активну улогу у поступку одлучивања о њеним правима и правним интересима и обухвата како поступак који претходи доношењу првостепеног решења, тако и поступак решавања поводом жалбе.“ Та обавеза је у непосредној вези с начелом законитости из члана 5 ЗУП-а, као и с начелом истине и слободне оцене доказа из члана 10, став 1 ЗУП-а, према којем је орган дужан да правилно, истинито и потпуно утврди све чињенице и околности које су од значаја за законито и правилно поступање у управној ствари.

Сматрамо да је Управни суд исправно поступио у наведеној пресуди, пре свега имајући у виду недовољно прецизну одредбу ЗА у члану 34 (у новом закону је то члан 47). Њом је предвиђено да ће се сматрати да је тражилац одустао од захтева, између осталог, „ако не обавести Канцеларију за азил о промени адресе боравка у року од три дана од дана када је промена настала или ако на други начин спречава да му се уручи позив или друга писмена, а не оправда разлоге за пропуштање“.<sup>382</sup> Наиме, формулација „или ако на други начин спречава“ указује да само необавештавање Канцеларије о промени адресе боравка није довољно да би се обуставио поступак, већ је неопходно да тражилац на тај начин спречава да му се уручи позив.

<sup>382</sup> Члан 47, став 2, тачка 3 ЗА.

С тим у вези, Канцеларија за азил је у обавези да, након истека поменутог рока од три дана, покуша да достави закључак (или друго писмено) у коме ће тражиоца обавестити да ће поступак према њему бити обустављен, ако не обавести Канцеларију о промени адресе боравка. Такав закључак је могуће упутити само на адресу центра за азил у коме је тражилац боравио, с обзиром да Канцеларија нема другу адресу на коју би могла да упутити закључак. Тек уколико тражилац не поступи ни по наведеном закључку (у року који је у њему утврђен), Канцеларија би могла да донесе решење којим би обуставила даљи поступак.

#### 4.2.3.2. Спор пуне јурисдикције

Једна од кључних замерки на досадашњи рад Управног суда у области азила јесте та што Суд ни у једном случају није одлучивао у спору пуне јурисдикције. ЗУС регулише спор пуне јурисдикције првенствено у члану 43. У њему је предвиђено да, када нађе да оспорени управни акт треба поништити, суд ће пресудом решити управну ствар, ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. Таква пресуда у свему замењује поништени акт. Међутим, ЗУС предвиђа и ситуације када није дозвољено решавање у спору пуне јурисдикције. Тако је спор пуне јурисдикције искључен када је предмет управног спора управни акт донет по дискреционој оцени, а изузетно, у појединим материјама, спор пуне јурисдикције може да буде изричито искључен посебним законом. Уколико тужилац тражи да суд својом пресудом реши управну ствар, суд је обавезан да посебно наведе разлоге због којих није прихватио тај захтев. У случајевима када би поништење оспореног акта и поновно вођење поступка пред надлежним органом изазвало за тужиоца штету која би се тешко могла надокнадити, а суд је сâм утврђивао чињенично стање, обавезан је да одлучи у спору пуне јурисдикције, осим ако је такав спор законом искључен.<sup>383</sup>

Закон такође предвиђа да, када је тужба поднета због ћутања управе, а суд нађе да је основана, пресудом ће уважити тужбу и наложити да надлежни орган донесе решење. Ако суд располаже потребним чињеницама, а природа ствари то дозвољава, он може својом пресудом непосредно решити управну ствар.<sup>384</sup>

Пресудом којом се оспорени управни акт поништава, односно оглашава ништавим, суд може одлучити и о захтеву тужиоца за повраћај ствари, односно за накнаду штете, ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. У противном ће упутити тужиоца да остварује свој захтев у парничном поступку пред надлежним судом.<sup>385</sup>

383 Члан 43 ЗУС-а.

384 Члан 44 ЗУС-а.

385 Члан 45 ЗУС-а.

Ако надлежни орган после поништења управног акта донесе управни акт противно правном схватању суда или противно примедбама суда у погледу поступка (активно непоступање по пресуди), па тужилац поднесе нову тужбу, суд ће поништити оспорени акт и сâм решити управну ствар пресудом, осим ако то није могуће због природе те ствари или је иначе пуна јурисдикција искључена законом.<sup>386</sup> С друге стране, уколико надлежни орган после поништења управног акта не донесе у року од 30 дана нови управни акт или акт о извршењу пресуде донете у спору пуне јурисдикције, а то не учини ни у накнадним роковима (пасивно непоступање по пресуди), суд доноси решење које у свему замењује акт надлежног органа, уколико природа ствари то дозвољава.<sup>387</sup>

Сумирајући наведене законске одредбе, Томић истиче да је одлучивање у пуној јурисдикцији у одређеним ситуацијама обавеза Управног суда, а некада само могућност. Суд је тако, уз испуњење одређених услова, у обавези да одлучи у пуној јурисдикцији у следећим ситуацијама: када би поништење оспореног акта и поновно вођење поступка пред надлежним органом изазвало за тужиоца штету која би се тешко могла надокнадити а суд је сâм утврђивао чињенично стање; у случају активног и пасивног непоступања по пресуди. С друге стране, одлучивање у спору пуне јурисдикције представља могућност за Управни суд када пресудом поништава управни акт и решава управну ствар, ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то; када је утврђена незаконитост ћутања управе; када одлучује о захтеву тужиоца за повраћај ствари, односно за накнаду штете.<sup>388</sup>

Ако се оставе по страни остали облици спора пуне јурисдикције, на овом месту ће бити посвећена посебна пажња његовом основном облику, у коме Управни суд пресудом поништава управни акт и сâм решава управну ствар, уколико природа ствари то дозвољава и утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то.<sup>389</sup>

Правни стандард „природе ствари“ је у великој мери превазиђен, имајући у виду да је уведен у домаћи правни систем изменама Закона о управним споровима из 1965. године, до када је спор пуне јурисдикције био могућ само у области социјалног осигурања. Чак се и у образложењу тадашњег Предлога закона наводи да се „овом допуном [...] у ствари проширује пуна јурисдикција на све управне ствари, разуме се, под условом да постоје услови за мериторно решавање управне ствари“.<sup>390</sup>

386 Члан 70, став 1 ЗУС-а.

387 Члан 71 ЗУС-а.

388 З. Томић, *Предговор уз Закон о управним споровима*, Службени гласник, Београд 2010, 39–41.

389 Члан 43, став 1 ЗУС-а.

390 Наведено према: В. Цуцић, *Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016, 276–277.

То практично значи да је за одлучивање у пуној јурисдикцији потребно само да утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. ЗУС предвиђа да, у управном спору, суд решава на основу утврђених чињеница на одржаној усменој јавној расправи.<sup>391</sup> Таква расправа је обавезна, између осталог, када суд утврђује чињенично стање ради решавања у пуној јурисдикцији.<sup>392</sup> Другим речима, ЗУС је утврђивање чињеница на усменој расправи у управном спору одредио као правило (иако се у пракси суд и даље ослања на чињенично стање утврђено у управном поступку), а одржавање усмене расправе је обавезно када суд решава у пуној јурисдикцији. Све наведено указује да би Управни суд у одлуци да ли ће, након поништавања управног акта, вратити предмет надлежном органу на поновно одлучивање, морао да се води првенствено тиме да ли је чињенично стање у довољној мери утврђено. Уколико јесте, не постоји ниједан разлог (осим оптерећености судија бројем предмета) због кога судско веће не би решило спор у пуној јурисдикцији. Ово посебно стога што, иако у Управном суду не постоје специјализована већа за поједине управне области, судије овог суда су у протеклој деценији у својим пресуда показале све већи ниво експертизе у азилним предметима.

Коначно, како је већ истакнуто, спор пуне јурисдикције је искључен када је предмет управног спора управни акт донет по дискреционој оцени, а изузетно, у појединим материјама, спор пуне јурисдикције може да буде изричито искључен посебним законом. Последњи основ искључења очигледно не важи у азилним предметима, пошто ЗА, као ни ЗС, не садржи такву одредбу. Према томе, у оцени да ли Управни суд у азилним предметима може да решава у спору пуне јурисдикције, основно питање је да ли су акти који се доносе у азилном поступку дискреционог карактера.

ЗА предвиђа доношење везаних, а не дискреционих аката у азилном поступку, па самим тим не постоји препрека за решавање Управног суда у спору пуне јурисдикције. Наиме, у члану 38 овог закона, који је посвећен одлучивању о основаности захтева за азил, предвиђено је да Канцеларија за азил доноси одлуку којом усваја захтев и одобрава право на уточиште или додељује супсидијарну заштиту ако тражилац испуњава услове прописане законом (чланови 24 и 25). Дакле, Канцеларија за азил нема слободу да одлучује да ли ће признати или не наведена права уколико су испуњени законом прописани услови. Њен задатак је само да утврди да ли су наступили законом прописани услови, те, у случају позитивног одговора, мора да донесе решење којим ће одобрити право на уточиште, односно доделити супсидијарну заштиту. Такође, Законом је предвиђено да Канцеларија одбија захтев уколико тражилац не испуњава законске услове,<sup>393</sup> односно ако су испуњени услови за ускраћивање права на уточиште, односно ускраћивање супсидијарне заштите.<sup>394</sup> Ни у овој ситуацији Канцеларија нема слободу одлучивања уколико лице не испуњава законске услове, односно ако постоје разлози за ускраћивање.

391 Члан 33, став 1 ЗУС-а.

392 Члан 34, став 2 ЗУС-а.

393 Чланови 24–25 ЗА.

394 Чланови 33–34 ЗА.

Дакле, и тада постоји само једна солуција за један тип ситуације, што је одлика везаних управних аката.

На посредан начин, у прилог овој тези сведочи и образложење пресуде Управног суда у азилном предмету из 2018. године. У њој је истакнуто следеће: „Одлучујући о предлогу тужиља да суд реши ову управну ствар у спору пуне јурисдикције, Управни суд налази да није основан. Ово стога, што је оспорено решење правилно и на закону засновано, па нису испуњени услови за његов поништај, а тиме ни за могућност да овај суд, у смислу одредбе члана 43, став 1 Закона о управним споровима, пресудом реши ову управну ствар, јер је претпоставка за решавање у спору пуне јурисдикције претходна оцена суда да управни акт треба поништити.“<sup>395</sup> Суд у овој ситуацији као препреку за решавање у пуној јурисдикцији истиче само чињеницу да акт као законит не треба поништити, а не евентуални суштински аргумент да је у питању дискрециони акт, о коме се не може решавати у овој врсти спора.

С друге стране, у ЗС је у великом броју ситуација предвиђено доношење дискреционих управних аката. Тако, на пример, у члану 15, став 3 овог закона, предвиђено је да се странцу за кога се утврди да постоји нека од законских сметњи, изузетно може одобрити улазак у Републику Србију уколико за то постоје хуманитарни разлози, интерес Републике Србије или то налажу међународне обавезе Републике Србије. Дакле, у овој ситуацији орган има слободу да одлучи да ли ће или неће одобрити улазак странцу у набројаним ситуацијама, на шта указује термин „може“. Јасно је да такви акти, као дискрециони, искључују могућност решавања Управног суда у спору пуне јурисдикције.<sup>396</sup>

И поред бројних ситуација у којима је решавање у спору пуне јурисдикције предвиђено ЗУС-ом као обавеза или као могућност, Управни суд се и даље ретко опредељује за овај вид одлучивања. Тако се истиче да је у првих пет година деловања овог суда (2010–2014), од укупно 86.448 решених предмета, Управни суд одлучио у спору пуне јурисдикције у само 26 случајева,<sup>397</sup> што је више него индикативан податак. То указује и да, поред законских одредби које подстичу на решавање у спору пуне јурисдикције, оно се и даље перципира као оптерећење за суд и као преношење на њега изворних овлашћења управних органа.

## 4.4. ПОСТУПЦИ КОЈИ СЕ ОДНОСЕ НА ОДОБРАВАЊЕ БОРАВКА СТРАНАЦА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

### 4.4.1. Поступак за одобравање краткотрајног боравака

Краткотрајни боравак странца у Републици Србији је боравак без визе до 90 дана у било ком периоду од 180 дана,<sup>398</sup> рачунајући од дана првог уласка,

395 Видети: Управни суд, 7 У. 7012/18, пресуда од 14. новембра 2018. године.

396 С друге стране, на везане управне акте у ЗС упућује употреба речи „одредиће“ или „ће одредити“, као што је то случај с доношењем одлуке о одређивању боравака у прихватилишту за странце.

397 Наведено према: В. Цуцић (2016), 261–262.

398 Међународним уговором или одлуком Владе може се одредити да држављани одређених земаља могу да улазе у Републику Србију без визе. Видети члан 16 ЗС.

уколико међународним уговором није другачије одређено, као и боравак по основу визе за краћи боравак (виза Ц).<sup>399</sup> Поступак добијања визе покреће се подношењем захтева за визу на прописаном обрасцу, најраније три месеца пре почетка намераваног путовања. Захтев се подноси дипломатско-конзуларном представништву на чијем конзуларном подручју подносилац захтева законито борави. Такође, визу за краћи боравак може издати и гранична полиција.<sup>400</sup> Новину представљају и одредбе којима се прецизира документација неопходна приликом подношења захтева за визу у дипломатско-конзуларном представништву Републике Србије у иностранству.<sup>401</sup>

Виза се може одбити из таксативно наведених разлога.<sup>402</sup> Међутим, и поред постојања неког од тих разлога, виза Ц се може издати из хуманитарних разлога, ако је то у интересу Републике Србије или ако то налажу њене међународно прихваћене обавезе.<sup>403</sup>

Против одлуке о одбијању захтева за визу, захтева за издавање визе на граничном прелазу и одбијању уласка у Републику Србију, странца може изјавити жалбу органу који је донео одлуку у року од осам дана од дана њеног пријема. Жалба се подноси у писаној форми, на српском језику, уз плаћање прописане административне таксе. О жалби одлучује Министарство спољних послова, док МУП одлучује о жалбама на одлуке које су донеле гранична полиција и надлежни орган унутар МУП-а, у року од 60 дана од дана пријема жалбе. Жалба не одлаже извршење, осим у случају да су испуњени услови када се забрањује принудно удаљење странца. Против решења донетог у другостепеном поступку може се покренути управни спор.<sup>404</sup>

ЗС уводи нове институте, који нису били прописани претходним Законом о странцима, а који се односе на проверу услова за издавање визе странцу и процену ризика, где су прописане активности три државна органа која врше теренске и безбедносне провере по поднетом захтеву за издавање визе.<sup>405</sup> Акцент је стављен на прописивању радњи које врше Министарство спољних послова Републике Србије, Министарство унутрашњих послова Републике Србије и БИА, посебно када су у питању захтеви за издавање визе држављана који долазе из земаља с високом миграционом стопом. Другим речима, лицу је могуће одбити захтев за издавање визе, као и одбити улазак у Републику Србију, ако се утврди да постоји негативна процена безбедносног ризика,<sup>406</sup> о чему ће посебно бити речи.

ЗС доноси као новину другачије уређење поступка одбијања уласка странца. Према претходно важећем Закону о странцима, разлози за одбијање уласка саопштавани су странцу усмено, без права на жалбу на одлуку граничне по-

399 Члан 39, став 2 ЗС.

400 Упоредити: члан 23 ЗС.

401 Видети: члан 25, став 3 ЗС.

402 Члан 36, став 1 ЗС.

403 Члан 36, став 2 ЗС.

404 Члан 38 ЗС.

405 Одредбама прописаним у поглављу које се односи на визе домаће законодавство је хармонизовано с Уредбом 810/2009/ЕЗ о визном коду ЕУ.

406 Члан 15, став 1, тачка 8 ЗС.



лиције. ЗС је прописао да се одбијање уласка врши доношењем одлуке, која је издата на прописаном обрасцу у коме се наводе разлози одбијања уласка и оно се уписује у путну исправу странца.<sup>407</sup> Њему се уручује одлука о одбијању уласка, у којој се наводе тачни разлози прописани у члану 15 Закона, на коју странац има право жалбе. Како је већ поменуто, жалба на ову одлуку не одлаже извршење решења, изузев у случају када постоји неки од разлога који се односе на забрану принудног удаљења из члана 83 ЗС (принцип за бране протеривања).<sup>408</sup> На тај начин, национално законодавство је хармонизовано у односу на прописе ЕУ, а увођењем института жалбе, појачана је правна сигурност странца и загарантован је принцип двостепености у одлучивању.

Странац такође може да изјави жалбу надлежном органу против решења о отказу краткотрајног боравака и забрани уласка у Србију у одређеном временском периоду у року од 15 дана од дана пријема решења. Жалба се подноси у писаној форми, на српском језику, уз плаћање прописане таксе.<sup>409</sup> О жалби одлучује МУП и она не одлаже извршење решења.<sup>410</sup>

#### **4.4.2. Поступак за одобрење привременог боравака**

Поступак одобрења привременог боравака покреће се подношењем захтева за одобрење, односно продужење привременог боравака, које странац подноси надлежном органу на прописаном обрасцу, лично или електронским путем.<sup>411</sup> Захтев за привремени боравак може поднети странац који је законито ушао у Републику Србију, а за улазак му није потребна виза, као и странац који је у Републику Србију ушао с визом за дужи боравак, и то у року од 90 дана од дана последњег уласка, односно у року важења визе за дужи боравак. Када постоје хуманитарни разлози или разлози више силе, или је то у интересу Републике Србије, странац који је законито ушао и законито борави у Републици Србији с визом за краћи боравак може да поднесе захтев за одобрење привременог боравака, уз достављање доказа о постојању наведених разлога.<sup>412</sup>

Привремени боравак се може и продужити. У том случају, захтев се подноси најраније три месеца, а најкасније 30 дана пре истека рока важења привременог боравака. Када је то у интересу Републике Србије, ако се утврди да постоје хуманитарни разлози или због постојања више силе, надлежни орган може разматрати захтев за продужење привременог боравака странца који је поднет након истека важећег привременог боравака, уколико је временски период између истека претходног привременог боравака и подношења захтева за продужење привременог боравака краћи од три месеца. Уколико надлежни орган одобри продужење привременог боравака, период између истека претходно одобреног привременог боравака и подношења захтева за продужење привременог боравака сматра се законитим и непрекидним бораваком.<sup>413</sup>

407 Члан 15, став 2 ЗС.

408 Члан 15, став 6 и члан 38 ЗС.

409 Члан 39, став 5 ЗС.

410 Члан 39, ставови 6–7 ЗС.

411 Члан 41, став 1 ЗС.

412 Члан 41, став 2–3 ЗС.

413 Члан 41, ставови 5, 7–8 ЗС.

Странац који благовремено поднесе захтев за одобрење привременог боравка, односно за продужење привременог боравка, може остати у Републици Србији до окончања првостепеног поступка, односно до окончања другостепеног поступка у случају улагања жалбе на решење о одбијању захтева.<sup>414</sup>

О захтеву за одобрење, односно продужење привременог боравка, одлучује надлежни орган – организациона јединица Министарства унутрашњих послова, Дирекције полиције – ван седишта, који обавља послове у вези с кретањем и боравком странаца, у року од 30 дана од дана подношења захтева.<sup>415</sup> Приликом решавања по поднетом захтеву за одобрење привременог боравка, надлежни орган, поред процене испуњености општих услова за одобрење боравка, цени и околности сваког случаја понаособ, односно личне, породичне, економске и социјалне околности, дужину трајања претходног боравка странца, као и шта је у најбољем интересу малолетника.<sup>416</sup>

Надлежни орган прибавља и процену државног органа надлежног за заштиту безбедности Републике Србије (БИА) да ли боравак странца на нашој територији представља неприхватљив безбедносни ризик, а процена мора бити достављена у року од 25 дана од достављања захтева за разматрање.<sup>417</sup> У том случају, ЗС прописује да ће државни орган с дужном пажњом ценити претњу коју подносилац захтева представља по безбедност Републике Србије и њених грађана.<sup>418</sup>

Захтев за привремени боравак, односно за продужење привременог боравка, одбиће се из следећих разлога: рок важења личног или службеног пасоша је краћи од прописаног; није испуњен један или више општих услова; странцу је на снази заштитна мера удаљења, мера безбедности протеривања или му је изречена забрана уласка; то захтевају разлози заштите безбедности Републике Србије и њених грађана; постоји оправдана сумња да странац неће користити привремени боравак у намеравању сврху; странац је приложио фалсификовану путну исправу; ако се утврди да су докази приложени уз захтев за привремени боравак фалсификовани или прибављени на незаконит начин; постоје разлози да се оправдано верује да странац неће поступати у складу с правним поретком Републике Србије.<sup>419</sup>

Такође, захтев се може одбити ако је странац током важења претходно одобреног привременог боравка у Републици Србији боравио мање од половине времена на које му је одобрен привремени боравак, а није достављен доказ о оправданости одсуства из Републике Србије.<sup>420</sup>

414 Члан 41, став 6 ЗС.

415 Члан 42, став 1 ЗС.

416 Члан 65, ставови 1 и 3 ЗС.

417 Члан 42, став 2–3 ЗС.

418 Члан 65, став 2 ЗС.

419 Члан 45, став 1 ЗС.

420 Члан 45, став 2 ЗС.

У случају одбијања захтева за одобрење или продужење привременог боравка, жалба се може изјавити у року од 15 дана од дана пријема решења. Жалба се подноси у писаној форми, на српском језику, уз плаћање прописане таксе, и она одлаже извршење решења. О жалби на решење одлучује Министарство унутрашњих послова, против чијег решења се може покренути управни спор (тужба не одлаже извршење решења).<sup>421</sup>

### 4.4.3. Стално настањење

Захтев за стално настањење у Републици Србији странац подноси лично, на прописаном обрасцу, надлежном органу према месту где му је одобрен привремени боравак у Републици Србији. О захтеву за стално настањење странца у Републици Србији одлучује МУП у року од 60 дана од дана подношења захтева.<sup>422</sup> Захтев се може одбити ако: 1) странац не испуњава законске услове; 2) странац је правоснажно осуђен на казну затвора у трајању дужем од шест месеци за кривично дело за које се гони по службеној дужности или ако је за такво кривично дело покренут поступак; 3) то захтевају разлози заштите безбедности Републике Србије и њених грађана; 4) странцу је на снази забрана уласка у Републику Србију; и 5) странцу је изречена мера безбедности или мера протеривања.<sup>423</sup> Када се ради о постојању кривичног дела, надлежни орган посебно цени околности сваког појединачног случаја, а нарочито озбиљност учињеног кривичног дела за које се гони по службеној дужности. Такође, приликом решавања о поднетом захтеву за одобрење сталног настањења, МУП прибавља процену државног органа надлежног за заштиту безбедности Републике Србије да ли стални боравак странца на територији Републике Србије представља неприхватљив безбедносни ризик, а рок за доставу процене је 55 дана од дана достављања захтева за разматрање. У том случају, МУП разматра претњу коју подносилац захтева представља по безбедност Републике Србије и њених грађана у случају даљег боравка на територији државе, узимајући у обзир дужину трајања претходних привремених боравака и његове личне, породичне, културне, економске и друге везе с Републиком Србијом.<sup>424</sup>

Против решења о одбијању захтева за стално настањење или о престанку овог права, странац може изјавити жалбу органу који је донео решење у року од 15 дана од његовог пријема. Жалба се подноси у писаној форми, на српском језику, уз плаћање прописане таксе. О жалби на решење о одбијању захтева за стално настањење одлучује Влада и жалба одлаже извршење решења. Коначно, против решења донетог у другостепеном поступку, може се покренути управни спор, али тужба не одлаже извршење решења.<sup>425</sup>

421 Члан 45, ставови 3–7 ЗС.

422 Члан 69, ставови 1–2 ЗС.

423 Члан 71, став 1 ЗС.

424 Члан 69, ставови 3–4 и члан 71, став 2 ЗС.

425 Члан 71, ставови 4–8 и члан 72, ставови 7–11 ЗС.

## 4.4.4. Процена безбедносног ризика

### 4.4.4.1. Национални оквир

ЗС посебно прописује да се за странца врше безбедносне провере приликом доношења одлуке о дозволи боравка, а исто тако му се може одбити улазак у Републику Србију ако се утврди да постоји негативна процена безбедносног ризика.<sup>426</sup> Да би се одлучило о правима и обавезама странца у вези с његовим уласком на територију Републике Србије, МУП прибавља мишљење државног органа надлежног за заштиту безбедности Републике Србије у погледу процене да ли његов улазак и боравак представља неприхватљив безбедносни ризик. Новину у ЗС представља управо прописивање надлежности Безбедносно-информативне агенције (БИА), као државног органа у чијој су надлежности послови заштите безбедности Републике Србије. Дефинисањем државног органа који врши безбедносне провере по поднетом захтеву за издавање визе, привремени боравак, стално настањење и у другим поступцима, обезбеђује се транспарентност у поступању државног органа у тој управној ствари, али и правна сигурност подносиоца једног од тих захтева када је у питању остваривање његовог права. Такође, подносилац захтева биће упознат да ће његови лични подаци, које је неопходно да достави у поступцима пред државним органом надлежним за спровођење Закона, бити употребљени за одговарајуће провере, а у складу с одредбама којима се уређује обрада и вођење евиденција у области унутрашњих послова.<sup>427</sup>

Када се ради о превенцији криминала и унапређења заштите јавне безбедности, процену безбедносног ризика уласка или боравка странца на територији Републике Србије може дати и организациона јединица Министарства унутрашњих послова надлежна за борбу против организованог криминала и тероризма.<sup>428</sup>

Закон дефинише неприхватљив безбедносни ризик као постојање расположивих података и сазнања да странац заговара, подстиче, помаже, припрема или предузима активности којима угрожава уређење и безбедност Републике Србије, добра заштићена међународним правом и националну, регионалну и глобалну безбедност од значаја за Републику Србију и правни поредак.<sup>429</sup> Поменута дефиниција је широко постављена, али државе имају дискреционо овлашћење да дефинишу безбедносни ризик, па се дефиниција разликује од државе до државе.

У поступку доношења процене безбедносног ризика прикупљају се и проверавају подаци о личности и с њима повезани подаци, у складу с прописом о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова. Другим ре-

426 Члан 9 ЗС.

427 Чланови 113 и 117 ЗС.

428 Члан 9, став 2 ЗС.

429 Члан 9, став 3 ЗС.

чима, улога надлежних органа је да размотре да ли улазак и боравак странца на територији Републике Србије угрожава безбедност државе и њених грађана, у мери у којој то представља неприхватљив безбедносни ризик. У ту сврху, може се обавити и разговор с лицем о чијим правима и обавезама се одлучује, с лицима која су с њим у вези и с другим лицима, могу се прикупљати подаци од правних лица и надлежних државних органа, може се вршити увид у регистре, евиденције, збирке и базе података које се воде на основу закона, а могу се предузимати и друге радње.<sup>430</sup> Закон предвиђа могућност обављања разговора с лицем о чијим се правима и обавезама одлучује, а такав разговор може бити важан ради што потпунијег и тачнијег утврђивања чињеница и околности, које омогућавају адекватну процену безбедносног ризика. Против одлуке о ускраћивању уласка и боравка странца у нашој земљи могуће је изјавити жалбу другостепеном органу.

Иако се прикупљени подаци означавају степеном тајности, те није могуће навести све чињенице у образложењу решења, важно је да постоји назнака у чему се састоји безбедносни ризик, како би одлука могла да се оспори и да поступање органа не би било произвољно.

С тим у вези, другостепени орган мора имати увид у чињенице и околности на којима је заснована негативна процена безбедносног ризика и дужан је да њима рукује у складу с одредбама закона којим се уређује тајност података.<sup>431</sup>

Конечно, ЗС пружа једну важну гаранцију. Чак и у случају постојања безбедносног ризика за Републику Србију, странац не може бити принудно удаљен на територију на којој постоји ризик да ће бити подвргнут извршењу смртне казне, мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, односно тамо где му прети озбиљно кршење права зајамчених Уставом.<sup>432</sup> То захтева детаљније испитивање околности случаја и процене ризика који постоје уколико се донесе негативна одлука. У таквој ситуацији, од посебног је значаја стручност лица која су надлежна да донесу одлуку, али и адекватно време за њено доношење, како би се проценили сви ризици по странца, али и по безбедност Републике Србије.

#### 4.4.4.2. Европски стандарди

Питање процене безбедносног ризика не сме ићи на уштрб поштовања људских права и слобода. У предмету *З. З. Против Уједињеног Краљевства*, о којем је 2013. године одлучивао Суд правде ЕУ,<sup>433</sup> лице је имало француско и алжирско држављанство, а имиграционе власти Уједињеног Краљевства су му

430 Члан 9, ставови 4–5 ЗС.

431 Члан 9, став 9 ЗС.

432 Члан 83, став 3 ЗС.

433 CJEU, *ZZ v. the United Kingdom*, C-300/11, пресуда од 4. јуна 2013.

одбиле улазак због јавне безбедности. Суд правде је пронашао да, у изузетним случајевима, власти могу одбити да пруже прецизне и потпуне податке о особи, које чине основу за одлуку о одбијању уласка. Конкретно, разлози државне безбедности дају овлашћење националним властима да не открију прецизне и пуне основе на којима је донета одлука о спречавању уласка, али у тој ситуацији суд испитује законитост такве одлуке, и то оценом доказа и основа који су откривени.<sup>434</sup> Ако се установи да је државна безбедност заиста утицала на то да се докази не открију, судско испитивање се спроводи у процедури у којој је неопходно пронаћи равнотежу између захтева државне безбедности и захтева да се поштује право на делотворну судску заштиту. У сваком случају, лице мора бити информисано о суштини основа на којима се базира одлука о забрани уласка и оно има право да буде саслушано у датом случају.<sup>435</sup> Треба имати у виду да информације и докази које не би требало откривати јесу они који могу искомпромитовати државну безбедност на непосредан и посредан начин, посебно када могу „угрозити живот, здравље или слободу лица, или откривају методе истраге које користе власти које штите националну безбедност и на тај начин озбиљно ометају, или чак спречавају будуће обављање задатака“.<sup>436</sup> Тако суд има задатак да процени да ли и у којој мери ограничења права на одбрану, које је последица неоткривања доказа и потпуних и прецизних основа на којима је одлука заснована, јесу таква да утичу на доказну вредност поверљивих доказа.<sup>437</sup>

Важно је разумети и да позитивна процена ризика безбедности доводи до доношења одлуке о удаљењу лица с територије конкретне државе. У једном предмету пред Европским судом за људска права, разматрано је питање процедуралних гаранција које се односе на удаљење лица с територије државе уговорнице.<sup>438</sup> Наиме, у овом предмету, тражитељка азила је 1999. године напустила Косово и отишла у Северну Македонију, где је 2005. године добила избеглички статус. Боравишна дозвола јој је сваке године продужавана до 2014. године, када је МУП Македоније окончао избеглички статус, наводећи да она представља „претњу по националну безбедност“, и наредио јој да напусти територију Северне Македоније у року од 20 дана од уручења коначне одлуке. Домаћи судови су потврдили такву одлуку, указујући на то да је претња установљена на основу поверљивих докумената које је издала безбедносно-информативна агенција. Судови су сматрали да је неважно то што документа никада нису откривена подносиоцима представке. Европски суд је, разматрајући овај случај, пронашао да је одлуком МУП-а Македоније окончан избеглички статус, који је подносиоцима представке био једини основ за законит боравак у тој земљи. На основу такве одлуке, наређено јој је да напусти државу у тачно одређеном временском року. Процена да подноси-

434 Исто, пар. 63.

435 Исто, пар. 65.

436 Исто, пар. 66.

437 Исто, пар. 67. Видети и предмет CJEU, *Commission and Others v. Kadi*, C-584/10 P, пресуда од 18. јула 2013.

438 *Ljatif v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, представка бр. 19017/16, пресуда од 17. маја 2018.

тељка представке представља претњу по националну безбедност земље до-нета је на основу чињенице да је имала знања и да је подржавала умешаност других људи у крађе и прикривање дела. Међутим, није постојало индиција о идентитету тих људи и њиховој повезаности с подносиоцем представке. Није било никаквих чињеничних детаља који би подржали сумњу у њену умешаност у поменута кривична дела, нити је против ње покренут било какав поступак у Северној Македонији или некој другој земљи. Њој нису била доступна поверљива документа, због чега није била у прилици да представи свој случај. Такође, домаћи судови нису поседовали поверљива документа на основу којих би могли проценити да ли она стварно представља опасност по националну безбедност, те је њихова улога у поступку била искључиво формална. Судови нису пружили ни објашњење о значају очувања поверљивости информација, нити су навели домашај њиховог преиспитивања случаја. Тиме су пропустили да процене да ли лице заиста представља безбедносни ризик по државу.<sup>439</sup>

Европски суд је посебно нагласио да, чак и у случају националне безбедности, принцип законитости и владавине права у демократском друштву захтева да одлука о удаљењу лица с територије која утиче на основна људска права треба да буде подложна контрадикторном поступку пред независним властима или судом, који ће делотворно испитати разлоге за удаљење, проценити релевантне доказе, уз присуство одговарајућих процедуралних ограничења у односу на употребу поверљивих информација. Ипак, појединац мора бити у прилици да оспори наводе за претњу националној безбедности јер, у супротном, они могу допринети арбитрарном или незаконитом тумачењу појма националне безбедности.<sup>439</sup>

Када се погледа упоредно-правна пракса земаља чланица Савета Европе, може се закључити да се концепт националне безбедности различито дефинише, као и да законодавства углавном дозвољавају извршној власти да ограничи приступ поверљивим информацијама, када је то неопходно да би се заштитио интерес државе. У том смислу, државе уживају широко поље слободне процене. Међутим, важно је нагласити да већина држава овлашћује судове да испитују да ли постоји оправданост за класификацију докумената као поверљивих. Тако судови испитују не само формалну законитост одлуке у вези с поверљивим документима, већ и посебно оправдање да се информације класификују као такве. Док одређене државе овлашћују све судије да врше ову власт, друге такав задатак поверавају судијама, уз примену одређених правила, која подразумевају искључивање јавности и медија, као и странака и њихових пуномоћника. Домашај судског испитивања није униформно регулисан. Једини консензус међу државама јесте да неоткривање поверљивих информација током судског поступка не доводи само по себи до кршења људских права појединца у питању. Док неоткривање таквих информација није могуће оспорити у кривичним поступцима, неке државе прихватају његово оспоравање у управним поступцима.

<sup>439</sup> Исто, пар. 35.





# 5. Права и обавезе странаца која проистичу из основа њиховог боравка на територији Републике Србије

---

## 5.1. ОПШТЕ НАПОМЕНЕ

Странци бораве на територији Републике Србије по одговарајућем законском основу, или нерешеног правног статуса, што одређује корпус њихових права и обавеза. Основ борава је променљива категорија, те једно лице може бити квалификовано као тражилац азила, да би већ у следећем тренутку могло бити квалификовано као лице које незаконито борави на територији Републике Србије. Из тог разлога је важно да постоји хоризонтална повезаност ЗА и ЗС.

## 5.2. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ СТРАНАЦА У СКЛАДУ СА ЗАКОНОМ О АЗИЛУ И ПРИВРЕМЕНОЈ ЗАШТИТИ

### 5.2.1. Тражилац азила

---

ЗА гарантује право сваком странцу који се налази на територији Републике Србије да изрази намеру да поднесе захтев за азил и да поднесе захтев за азил у Републици Србији, у складу са законом.<sup>440</sup>

Поменута одредба треба да подразумева и право странца који се налази на граничном прелазу, односно у транзитној зони, да изрази намеру да поднесе захтев за азил и да поднесе захтев за азил. У питању је право које има свако лице које се налази под јурисдикцијом државе, која је шири појам од територије. То је управо изражено у члану 35, став 1 ЗА, где се јасно наводи да, приликом граничне контроле на уласку у Републику Србију, странац може, усменим или писаним путем, изразити намеру да поднесе захтев за азил.

---

440 Члан 4, став 1 ЗА.

Тражилац азила је у правном систему Републике Србије дефинисан као странац који је поднео захтев за азил на територији Републике Србије, о којем није донета правноснажна одлука.<sup>441</sup> Законске одредбе омогућују брзо подношење захтева за азил јер ЗА прописује да се поступак азила покреће подношењем захтева за азил на прописаном обрасцу у року од 15 дана од дана регистрације,<sup>442</sup> а ако се странцу коме је издата потврда о регистрацији не омогући да у овом року поднесе захтев за азил, он то може учинити попуњавањем обрасца захтева за азил у року од 8 дана од дана истека горепоменог рока.<sup>443</sup>

Дакле, полазећи од законских одредби, тражилац азила је формално-правно лице које је поднело захтев за азил. Међутим, и лице које је изразило намеру да поднесе захтев за азил и које је регистровано има законит боравак на територији Републике Србије. То важи, као што је већ речено, под претпоставком да се лице у року од 72 сата јавило у одговарајући центар за азил, односно да не постоји разлог извињавајућег карактера зашто то није учинило, због чега је потребно испитати све чињенице у сваком конкретном случају. Другим речима, постоји оборива претпоставка да се ради о тражиоцу азила, док се не докаже супротно, а тада се на лице примењују одредбе ЗС. Статус тражиоца азила може бити прекинут само обустављањем поступка или подношењем коначне одлуке поводом захтева за азил.

### **5.2.1.1. Права тражиоца азила**

Тражилац азила ужива скуп права и обавеза које произлазе из његовог статуса. Основно право које припада тражиоцу азила јесте да не буде кажњен за незаконит улазак и/или боравак на територији Републике Србије. То право је чак уздигнуто на ранг начела у ЗА.<sup>444</sup>

Остала права која припадају тражиоцу азила су:

- право да изрази намеру да тражи азил у Републици Србији;<sup>445</sup>
- право да пре подношења захтева за азил буде поучен о правима и обавезама, а посебно о праву на боравак, праву на бесплатног преводиоца током поступка, праву на правну помоћ и праву на приступ УНХЦР-у;<sup>446</sup>
- право да покрене поступак азила подношењем захтева за азил у Републици Србији;<sup>447</sup>
- право на поштовање физичког и психичког интегритета и људског достојанства приликом његовог прегледа и прегледа његових ства-

441 Члан 2, став 1, тачка 4 ЗА.

442 Члан 36, став 1 ЗА.

443 Члан 36, став 2 ЗА.

444 Члан 8 ЗА.

445 Члан 4, став 1 ЗА.

446 Члан 36, став 5 ЗА.

447 Члан 4, став 1 ЗА.

ри ради проналажења личних исправа и докумената потребних за утврђивање његовог идентитета;<sup>448</sup>

- право да не буде изложен дискриминацији, нарочито у погледу поступка за утврђивање статуса;<sup>449</sup>
- право да Канцеларија за азил одлучи о његовом захтеву у року од 3 месеца, осим у изузетним ситуацијама;<sup>450</sup>
- право на боравак и слободу кретања у Републици Србији;<sup>451</sup>
- право на материјалне услове прихвата, који се огледају у смештају, храни, одећи и новчаним средствима за личне потребе;<sup>452</sup>
- право на социјалну помоћ;<sup>453</sup>
- право на здравствену заштиту;<sup>454</sup>
- право на образовање;<sup>455</sup>
- право на информисање и правну помоћ;<sup>456</sup>
- право на слободу вероисповести;<sup>457</sup>
- право на приступ тржишту рада;<sup>458</sup>
- право на заштиту од присилног повратка у случају да постоји основана сумња да би тиме живот или слобода тражиоца азила били угрожени;<sup>459</sup>
- право на уживање посебних гаранција уколико се ради о нарочито угроженим категоријама тражилаца азила;<sup>460</sup>
- тражилац азила ужива и сва људска права садржана у Уставу Републике Србије, која се односе на свако лице које се налази под јурисдикцијом државе, као и сва права садржана у конвенцијама за заштиту људских права које је Република Србија ратификовала, а која се не односе ексклузивно на држављане једне државе.

### 5.2.1.2. Обавезе тражиоца азила

ЗА не прописује посебно обавезе за тражиоца азила, као што је то случај с правима, али оне произлазе из одредаба које се тичу различитих фаза поступка. Тако се тражиоцу азила намећу следеће обавезе:

448 Члан 35, став 7 ЗА.

449 Члан 7 ЗА.

450 Члан 39, став 1 ЗА.

451 Члан 49 ЗА.

452 Члан 50 ЗА.

453 Члан 53 ЗА.

454 Члан 54 ЗА.

455 Члан 55 ЗА.

456 Члан 56 ЗА.

457 Члан 48, став 1, тачка 7 ЗА.

458 Члан 57 ЗА.

459 Члан 6 ЗА.

460 Члан 17 ЗА.

- да овлашћеном службенику преда своја идентификациона документа, путну исправу и друга документа која могу бити од значаја за његову идентификацију,<sup>461</sup> односно да омогући полицијском службенику да га прегледа, као и да прегледа његове ствари ради проналажења личних исправа и докумената потребних за утврђивање његовог идентитета;<sup>462</sup>
- да дозволи привремено задржавање свих исправа и докумената који могу бити од значаја у поступку азила, ако је то потребно, о чему му се издаје потврда;<sup>463</sup>
- да сарађује с овлашћеним службеницима приликом регистрације,<sup>464</sup> те да том приликом приложи, уколико поседује, пасош, личну карту или други идентификациони документ, дозволу боравка, визу, извод из матичне књиге рођених, путну карту, односно другу исправу или какво писмено од значаја за поступак азила;<sup>465</sup>
- да сарађује с овлашћеним службеницима приликом здравственог прегледа;<sup>466</sup>
- да борави у центру за азил или другом објекту одређеном за смештај тражилаца азила, односно да га не напусти самовољно, без одобрења и оправданог разлога, пре истека законом прописаног рока за подношење захтева за азил,<sup>467</sup> односно да о свакој промени одобрене адресе писаним путем обавести Канцеларију за азил у року од 3 дана од њене промене;<sup>468</sup>
- да се придржава кућног реда ако је смештен у центру за азил или другом објекту за смештај тражилаца азила;<sup>469</sup>
- да се одазива на позиве и сарађује с Канцеларијом за азил и другим надлежним органима у свим фазама поступка азила;<sup>470</sup>
- да у току саслушања у потпуности сарађује с овлашћеним службеником Канцеларије за азил, да изнесе веродостојна и уверљива образложења разлога на којима заснива свој захтев, да приложи све доступне доказе којима га поткрепљује и да истинито одговара на сва питања која су му постављена;<sup>471</sup>
- да лично присуствује саслушању и учествује у њему, без обзира на то да ли има законског заступника или пуномоћника;<sup>472</sup>

461 Члан 58, став 1, тачка 5 ЗА.

462 Члан 35, став 7, ЗА.

463 Члан 35, став 8, ЗА.

464 Члан 58, став 1, тачка 6 ЗА.

465 Члан 35, став 9 ЗА.

466 Члан 58, став 1, тачка 7 ЗА.

467 Члан 35, став 14 ЗА.

468 Члан 58, став 1, тачка 2 ЗА.

469 Члан 58, став 1, тачка 3 ЗА.

470 Члан 58, став 1, тачка 4 ЗА.

471 Члан 37, став 3 ЗА.

472 Члан 37, став 4 ЗА.

- да се придржава мера ограничења кретања, ако су одређене;<sup>473</sup>
- да остане на територији Републике Србије до окончања поступка азила;<sup>474</sup>
- да напусти центар за азил или други објект за смештај тражилаца по правноснажности одлуке о захтеву за азил;<sup>475</sup>
- да буде гоњен за извршење било ког кривичног дела учињеног на територији Републике Србије; иако ова обавеза не произлази изричито из Закона о азилу и привременој заштити, сваки тражилац азила је дужан да поштује правни поредак и прописе Републике Србије и да одговара за учињена дела.

ЗА не прописује генералну обавезу тражилаца азила да поштују важећи Устав и законе Републике Србије, те без обзира што се наведена обавеза подразумева, судије или тужиоци избегавају да прекршајно или кривично гоне тражиоце азила за несумњиво учињене прекршаје и кривична дела. Такво поступање забележено је у погледу прекршаја по основу јавног реда и мира, као и код кажњивих дела насиља у породици. Непоступање у оваквим случајевима се оправдава статусом лица – статус тражиоца азила, односно чињеницом да лице долази из ратом захваћених подручја. У том смислу, важно је нагласити да прекршајно или кривично гоњење не утиче и не сме утицати на могућност гарантовану свим странцима да траже и добију азил у Републици Србији.

Будућим изменама ЗА требало би уврстити и експлицитну одредбу о обавези тражиоца азила на поштовање уставних и законских одредби које важе на територији Републике Србије, али је значајно да измене буду праћене и доследном применом прописа од стране свих поступајућих државних органа.

### 5.2.2. Избеглица

Избеглица је странац који се због оправданог страха од прогона због своје расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или припадности одређеној друштвеној групи, или због својих политичких уверења, не налази у држави свог порекла и није у могућности или због тог страха не жели да се стави под заштиту те државе, као и лице без држављанства које се налази изван државе свог уобичајеног боравишта и које не може или због тог страха не жели да се врати у ту државу.<sup>476</sup> Другим речима, избеглица је лице које је било тражилац азила у Републици Србији и коме је доношењем кона-

473 Члан 58, став 1, тачка 1 ЗА.

474 Члан 58, став 1, тачка 8 ЗА.

475 Члан 58, став 1, тачка 9 ЗА.

476 Члан 2, став 1, тачка 6 ЗА. Ова дефиниција је готово истоветна дефиницији из члана 2 А), став 2 Конвенције о статусу избеглица, с разликом што домаћа дефиниција укључује у основе прогона и језик и пол.

чне одлуке поводом захтева за тражење азила додељен избеглички статус. Избеглица ужива овај статус све до његовог престанка, до којег може доћи из разлога наведених у члану 81 ЗА. Тако, право на уточиште престаје:

- 1) ако лице поново ужива заштиту државе порекла и пристаје на ту заштиту;
- 2) ако је лице поново стекло држављанство које је раније изгубило;
- 3) ако је лице стекло ново држављанство и тиме ужива заштиту нове државе;
- 4) ако се лице својом вољом вратило у државу коју је напустило или ван које је остало из страха од прогона или злостављања;
- 5) ако лице више не може да одбије заштиту своје државе порекла јер су престале околности у вези с којима му је додељена заштита;
- 6) ако се лице без држављанства може вратити у државу свог уобичајеног боравишта јер су престале околности у вези с којима му је додељена заштита.<sup>477</sup>

Наведени основи су преузети из Конвенције о статусу избеглица, те су у складу с релевантним међународним стандардима. Приликом разматрања последња два разлога, промена околности мора бити значајна и стална, па се страх од прогона више не може сматрати оправданим. Такође, у овим ситуацијама неће доћи до окончања статуса ако лице одбија да користи заштиту своје државе порекла, односно државе у којој је имало уобичајено боравиште, уколико се може позвати на уверљиве разлоге везане за могући прогон или злостављање.

У једном предмету, држављанин Ирана је земљу порекла напустио због проблема који су настали као последица промене вере. Он је годинама боравио и радио у Јапану, где је променио веру. Након повратка у Иран је мучен, а супругу су му претукли, због чега је од добијених батина убрзо преминула. Више пута су га осуђивали и изводили на извршење смртне казне, па су га опет враћали у ћелију. У затвору је провео 4 године, а чим је пуштен на слободу, заједно с децом је напустио земљу порекла. Канцеларија за азил је пронашла да су његове изјаве веродостојне, консултујући бројне међународне извештаје о тренутној ситуацији у Ирану, а који указују да влада годинама уназад врши репресију на основу верског идентитета. На основу свих изнетих доказа, утврђено је да тражиоцу азила прети прогон у земљи порекла по основу његове верске припадности, због чега му је одобрено право на уточиште (избеглички статус).<sup>478</sup>

Избегличка заштита додељена је и држављанину Кубе и члановима његове породице, јер му је живот био угрожен због оптужби да се бавио контраобавештајним активностима. Притворен је, испитиван и држан у лошим условима. Након тог догађаја, удаљио се од Комунистичке партије Кубе, чији је само

<sup>477</sup> Члан 81, став 1 ЗА.

<sup>478</sup> Канцеларија за азил, решење од 13. септембра 2016.

био симпатизер. Супруга је напустила посао због непријатности на радном месту, а он је био у сталном страху да ће га поново ухапсити, посебно након што су почели да га прате. Канцеларија за азил је консултовала међународне извештаје који се тичу како безбедносне ситуације на Куби тако и односа припадника власти према политичким неистомишљеницима. Извештаји су посебно указивали на учесталост арбитрарног хапшења политичких неистомишљеника, али и на правни оквир Кубе, који дозвољава дискриминаторску примену кривичног законодавства у земљи порекла. Канцеларија за азил је закључила да се изјаве тражиоца азила могу сматрати веродостојним, да су доследне и да нису у супротности с информацијама о земљи порекла, те да би повратком на Кубу вероватно био изложен прогону. Због свега наведеног му је додељен избеглички статус.<sup>479</sup>

Тражилац не може добити право на уточиште (статус избеглице) из разлога садржаних у члану 33 ЗА, и то када постоје основани разлози на основу којих се сматра да је учинио, подстрекао или на други начин учествовао у извршењу:

- 1) злочина против мира, ратног злочина или злочина против човечности;
- 2) тешког кривичног дела које није политичког карактера, које је учињено изван територије Републике Србије пре него што је тражилац азила ушао на територију Републике Србије;
- 3) дела супротних циљевима и принципима Уједињених нација.

Такође, право на уточиште се неће одобрити:

- 4) тражиоцу који представља опасност по националну безбедност и јавни поредак Републике Србије;
- 5) тражиоцу азила који већ има одобрен боравак у држави која му, на основу тог боравака, признаје иста права и обавезе као држављанима те државе.
- 6) тражиоцу азила који ужива заштиту или прима помоћ неког органа или агенције Уједињених нација, осим УНХЦР-а.<sup>480</sup>

Сви ови разлози наведени су и у Конвенцији о статусу избеглица. У вези с четвртим основом, Конвенција у члану 32 прописује да ће државе протерати избеглицу која се редовним путем нашла на њиховој територији, само ако постоје разлози националне безбедности или јавног реда. Другим речима, Конвенција такво лице сматра избеглицом када су испуњени услови који одређују појам избеглице, а домаћи закон прописује да то лице не може добити статус избеглице. Конвенција даље гарантује да се протеривање избеглице врши само на основу одлуке која је донета у поступку предвиђеним законом, у којем избеглици треба да буде дозвољено, осим ако се томе неprotиве императивни разлози националне безбедности, да поднесе доказе ради свог оправдања, да изјави жалбу на одлуку и да одреди себи заступника

479 Канцеларија за азил, решење од 13. марта 2019.

480 Члан 33, ставови 1–4 ЗА.

пред надлежном влашћу. Коначно, државе морају том лицу дати разуман рок да редовним путем тражи да га прими нека друга земља. Наведене стандарде треба имати у виду код ускраћивања права на уточиште, као и друге стандарде који се односе на забрану протеривања лица у земљу у којој му прети опасност по живот и физички интегритет.

### 5.2.3. Уживалац супсидијарне заштите

Странац који ужива супсидијарну заштиту јесте странац који би, у случају повратка у државу порекла или државу уобичајеног боравишта, био изложен трпљењу озбиљне неправде, те који не може или који се због такве опасности не жели ставити под заштиту те државе.<sup>481</sup> Другим речима, супсидијарна заштита се одобрава тражиоцу који не испуњава услове за одобрење права на уточиште, али постоје оправдани разлози који указују да би се повратком у државу порекла или државу уобичајеног боравишта суочио са стварним ризиком од трпљења озбиљне неправде и који није у могућности или због таквог ризика не жели да прихвати заштиту те државе.<sup>482</sup> Под озбиљном неправдом сматра се: 1) претња смртном казном или погубљењем, 2) претња мучењем, нечовечним или понижавајућим поступањем или кажњавањем, као и 3) озбиљна и индивидуална претња по живот изазвана насиљем општих размера у ситуацијама међународног или унутрашњег оружаног сукоба.<sup>483</sup> Дефиниција озбиљне неправде преузета је из члана 15 Директиве ЕУ о квалификацији, с тим што у трећем случају Директива указује на озбиљну и индивидуалну претњу по живот, али и физичком интегритету цивила, па је у том контексту и треба тумачити.

Тако је породици из Сирије додељена супсидијарна заштита јер њени чланови нису могли да се врате у земљу порекла због политичко-безбедносне ситуације у тој земљи која утиче и на друге становнике Сирије, без обзира на њихову верску, националну или политичку припадност. Канцеларија за азил се позвала на предмет *Суфи и Елми против Уједињеног Краљевства* пред Европским судом за људска права, где је истакнуто да је одлучујуће оценити да ли је опште насиље у некој држави таквог нивоа и интензитета да се може закључити како је свако лице које се враћа изложено стварном ризику од насиља. То је учињено консултовањем извештаја међународних организација о ситуацији у Сирији, међу којима су извештаји организације *Human Rights Watch* и Савета за људска права УН.<sup>484</sup>

Супсидијарна заштита је додељена и породици из Ирака због опште безбедносне ситуације у земљи, посебно имајући у виду да су тражиоци сунити и да нису могли да живе у већинском шиитском граду. Канцеларија за азил је консултовала међународне извештаје, пре свих извештај УНХЦР-а и Стејт департамента (*State Department*), како би утврдила постојање безбедносног ри-

481 Члан 2, став 1, тачка 8 ЗА.

482 Члан 25, став 1 ЗА.

483 Члан 25, став 2 ЗА.

484 Канцеларија за азил, решење од 15. марта 2019. Видети и Канцеларија за азил, решење бр. 26–1731/18, од 8. маја 2019.



зика по суните у земљи порекла. У решењу се наводи да би негативна одлука у конкретном случају и враћање тражилаца у Ирак сасвим сигурно довели у опасност њихове животе и безбедност.<sup>485</sup>

Коначно, држављанин Авганистана је добио супсидијарну заштиту у Републици Србији због проблема с Талибанима. Канцеларија за азил се приликом доношења одлуке ослонила на међународне изворе, попут *European Asylum Support Office, ReliefWeb* и сл., на темељу којих је закључила да би тражиоцу азила повратком у земљу порекла били угрожени живот, као и право на слободу и безбедност.<sup>486</sup>

Статус уживаоца супсидијарне заштите може се изгубити када престану околности на основу којих је она одобрена или ако се околности промене до те мере да заштита више није потребна, тј. да лицу више не прети опасност од озбиљне неправде.<sup>487</sup>

ЗА у члану 34 прописује разлоге за ускраћивање супсидијарне заштите, и то када постоје озбиљни разлози на основу којих се сматра да је тражилац учинио, подстрекавао или на други начин учествовао у извршењу:

- 1) злочина против мира, ратног злочина или злочина против човечности;
- 2) тешког кривичног дела за које се, према законодавству Републике Србије, може изрећи казна затвора у трајању од 5 година или тежа казна;
- 3) дела супротних циљевима и принципима Уједињених нација;
- 4) тражиоцу азила који представља опасност по националну безбедност и јавни поредак Републике Србије.<sup>488</sup>

### 5.2.3.1. Права и обавезе избеглица и уживалаца супсидијарне заштите

Избеглице и странци којима је одобрена супсидијарна заштита имају исти корпус права и обавеза, с тим што се на избеглице примењују и релевантне одредбе које су садржане у Конвенцији о статусу избеглица.<sup>489</sup> Обе категорије лица имају следећа права:

- право на боравак, укључујући и боравак чланова породице;<sup>490</sup>
- право на смештај;<sup>491</sup>

485 Канцеларија за азил, решење од 21. марта 2019.

486 Канцеларија за азил решење од 15. јануара 2019.

487 Престанак супсидијарне заштите не примењује се на лице које одбија да користи заштиту своје државе порекла, односно државе у којој је претходно боравило ако се ради о лицу без држављанства, јер се може позвати на уверљиве разлоге који произлазе из претходно озбиљне неправде. Члан 82, став 1–2 ЗА.

488 Члан 34, став 1 ЗА.

489 Права која су садржана у Конвенцији о статусу избеглица су, на пример, право удруживања и јавне помоћи, недискриминација, трансфер имовине, поштовање раније стечених права која проистичу из личног статуса – брака, као и принцип некажњавања.

490 Члан 60 ЗА.

491 Члан 61 ЗА.

- право на слободу кретања на територији Републике Србије и ван ње;<sup>492</sup>
- право на здравствену заштиту;<sup>493</sup>
- право на образовање;<sup>494</sup>
- право на приступ тржишту рада;<sup>495</sup>
- право на правну помоћ;<sup>496</sup>
- право на социјалну помоћ;<sup>497</sup>
- право на покретну и непокретну имовину, као и на заштиту интелектуалне својине;<sup>498</sup>
- право на слободу вероисповести;<sup>499</sup>
- право на спајање породице;<sup>500</sup>
- право на добијање исправе – личне карте и путне исправе;<sup>501</sup>
- помоћ приликом интеграције;<sup>502</sup>
- ослобађање од реципроцитета након 3 године боравка у Републици Србији од тренутка одобравања уточишта;<sup>503</sup>
- посебна права која припадају малолетном лицу без пратње;<sup>504</sup>
- сва остала права из корпуса људских права гарантована Уставом, која су резервисана за сва лица, а не само за држављане Републике Србије.

Што се тиче обавеза, и избеглица и уживалац супсидијарне заштите у обавези су:

- да поштују правни поредак Републике Србије,<sup>505</sup> те да одговарају за сваки прекршај или извршење кривичног дела као и држављани Републике Србије;
- да похађају часове српској језика и писма;<sup>506</sup>
- да плаћају фискалне обавезе под истим условима као и држављани Републике Србије.<sup>507</sup>

492 Члан 62 ЗА.

493 Члан 63 ЗА.

494 Члан 64 ЗА.

495 Члан 65 ЗА.

496 Члан 66 ЗА.

497 Члан 67 ЗА.

498 Члан 68 ЗА.

499 Члан 69 ЗА.

500 Члан 70 ЗА.

501 Члан 87 ЗА.

502 Члан 71 ЗА.

503 Члан 72 ЗА.

504 Члан 73 ЗА.

505 Члан 59, став 2 ЗА.

506 Члан 59, став 3 ЗА.

507 Члан 29 Конвенције о статусу избеглице.

## 5.2.4. Странци који уживају привремену заштиту

Привремена заштита представља заштиту која се одобрава одлуком Владе у случају масовног прилива расељених лица која се не могу вратити у државу свог порекла или државу уобичајеног боравишта.<sup>508</sup> Заштита се одобрава у ванредном поступку ако постоји ризик да због тог масовног прилива није могуће ефикасно спровести сваки индивидуални поступак азила ради заштите интереса расељених лица и других лица која траже заштиту.<sup>509</sup> Расељена лица су странци који су били присиљени да напусте подручје или државу свог порекла или уобичајеног боравишта, односно који су били евакуисани, а који се не могу вратити у трајне и сигурне услове живота због ситуације која преовладава у тој држави, а нарочито: 1) лица која су напустила подручје оружаних сукоба или локалног насиља; и 2) лица која су у озбиљној опасности од масовног кршења људских права или која су била жртве тог кршења.<sup>510</sup> Привремена заштита може се одобрити и лицима која су у време доношења одлуке законито боравила у Републици Србији, али којима је право на боравак истекло пре укидања одлуке о привременој заштити. Лица којима је одобрена привремена заштита региструју се у складу с одредбама ЗА и за свако од њих се посебно доноси одлука о одобрењу привремене заштите.<sup>511</sup>

Привремена заштита се може одобрити најдуже до годину дана, а ако разлози и даље постоје, може се продужити за додатних шест месеци, а најдуже до годину дана.<sup>512</sup> Привремена заштита престаје када протекне рок за који је одобрена или када престану разлози због којих је одобрена, о чему одлуку доноси Влада. Изузетно, привремена заштита може престати лицу на основу одлуке Канцеларије за азил, кад се утврди да у односу на њега постоје разлози због којих му се може ускратити право на уточиште.<sup>513</sup>

Лице коме је одобрена привремена заштита има следећа права:

- право на боравак;<sup>514</sup>
- право на личну карту за лице коме је одобрена привремена заштита;<sup>515</sup>
- право на здравствену заштиту;<sup>516</sup>
- приступ тржишту рада;<sup>517</sup>
- право на образовање;<sup>518</sup>
- право на правну помоћ;<sup>519</sup>

508 Члан 2, став 1, тачка 9 ЗА.

509 Члан 74, став 1 ЗА.

510 Члан 74, став 3 ЗА.

511 Члан 74, ставови 4–5 ЗА.

512 Члан 75, ставови 1–2 ЗА.

513 Члан 75, ставови 3–4 ЗА.

514 Члан 76, став 1, тачка 1 ЗА.

515 Члан 76, став 1, тачка 2 ЗА; члан 87, став 1, тачка 5 ЗА.

516 Члан 76, став 1, тачка 3 ЗА.

517 Члан 76, став 1, тачка 4 ЗА.

518 Члан 76, став 1, тачка 5 ЗА.

519 Члан 76, став 1, тачка 6 ЗА.

- слободу вероисповести;<sup>520</sup>
- право на колективни смештај у објектима одређеним за те намене,<sup>521</sup> односно право на одговарајући смештај када се ради о лицу којем су потребне посебне прихватне гаранције;<sup>522</sup>
- право на подношење захтева за азил;<sup>523</sup>
- право на спајање породице у оправданим случајевима;<sup>524</sup>
- сва остала права из корпуса људских права гарантована Уставом, која су резервисана за сва лица, а не само за држављане Републике Србије.

Што се обавеза тиче, странац коме је одобрена привремена заштита дужан је да поштује правни поредак Републике Србије,<sup>525</sup> те да одговара за сваки прекршај или извршење кривичног дела као и држављани Републике Србије.

### 5.3. ПОСЕБНЕ КАТЕГОРИЈЕ ЛИЦА

Већ је било речи у уводној глави да ЗА признаје одређене категорије лица као посебно угрожене и признаје им посебне процесне гаранције у поступку азила, у зависности од њихових личних околности. На овом месту неће бити речи о свим категоријама лица, већ о три категорије које завређују највећу пажњу. У питању су малолетници без пратње, жртве родно заснованог насиља и жртве трговине људима.

#### 5.3.1. Малолетници без пратње

ЗА дефинише малолетнике без пратње и први пут их одваја од малолетника који су одвојени од родитеља. Закон признаје да посебне процесне гаранције припадају малолетницима без пратње и садржи неколико релевантних одредби којима се те гаранције изричито прописују. Тако ЗА предвиђа да се, приликом спровођења одредаба Закона, поступа у складу с начелом најбољег интереса детета, а да се приликом процене овог интереса узимају у обзир: добробит, социјални развој и порекло малолетног лица, мишљење малолетног лица зависно од његовог узраста и зрелости, начело јединства породице, као и заштита и безбедност малолетног лица, посебно ако постоји сумња да је оно жртва трговине људима или насиља у породици и других облика родно заснованог насиља.<sup>526</sup>

<sup>520</sup> Члан 76, став 1, тачка 7 ЗА.

<sup>521</sup> Члан 76, став 1, тачка 8 ЗА.

<sup>522</sup> Члан 76, став 1, тачка 9 ЗА.

<sup>523</sup> Члан 76, став 2 ЗА.

<sup>524</sup> Члан 76, став 3 ЗА.

<sup>525</sup> Члан 76, став 4 ЗА.

<sup>526</sup> Члан 10 ЗА.

Што се самог поступка азила тиче, Закон прописује да орган старатељства одређује привременог старатеља малолетном лицу без пратње, чим се утврди чињеница да се ради о малолетном лицу без пратње, а најкасније пре подношења захтева за азил,<sup>527</sup> осим, изузетно, када је лице старије од 16 година и у браку.<sup>528</sup> Малолетно лице се без одлагања обавештава о одређивању привременог старатеља, који је дужан да га информисе о поступку азила и његовим правима и обавезама.<sup>529</sup> Малолетно лице без пратње изражава намеру да тражи азил уз обавезно присуство привременог старатеља, док захтев за азил подноси лично уз обавезно присуство привременог старатеља, осим када је у најбољем интересу детета да захтев поднесе привремени старатељ. Ово лице се саслушава у присуству привременог старатеља.<sup>530</sup>

За разлику од других осетљивих категорија лица, ЗА изричито гарантује да поступци по захтеву за азил малолетног лица без пратње, као и други поступци који се односе на права малолетног лица без пратње, имају приоритет у односу на друге поступке.<sup>531</sup>

ЗС не садржи изричите одредбе о посебном положају малолетника без пратње, али ову категорију лица увек треба посматрати у контексту права предвиђених ЗА, релевантних међународних стандарда и тога што их ЗС препознаје као посебно рањива лица. Тако и у случају покретања поступка према малолетном лицу, привремени старатељ мора бити присутан приликом саслушања. У већини случајева, то ће и бити спроведено, али има предмета где се судија за прекршаје ослонио на службену белешку Центра за социјални рад, на основу које суд утврђује да је малолетник способан да се самостално брине о себи.<sup>532</sup> Такву праксу треба избегавати.

Основне смернице о поступању с децом без пратње одређене су у Општем коментару бр. 6 Комитета за права детета, које представља надзорно тело за спровођење Конвенције о правима детета.<sup>533</sup> Комитет је приметио да су та деца лишена многобројних права, а нарочито се често дешава да на улазу у земљу буду рутински одбијена или задржана од граничних или имиграционих службеника. Догађа се и да буду примљена на територију једне земље, али им се одбија приступ процедури за добијање азила, или се њихове молбе за пријем не обрађују узимајући у обзир њихов узраст или пол. Комитет захтева од држава да деци без пратње пруже заштиту и помоћ, као што имају обавезу и да предузму мере којима се спречава да дође до раздвајања, између осталог, предузимањем свих неопходних мера ради њихове ране идентификације (укључујући и идентификацију деце на граници), спровођењем

527 Члан 12, став 1 ЗА.

528 Члан 12, став 4 ЗА.

529 Члан 12, ставови 2–3 ЗА.

530 Члан 12, ставови 5–8 ЗА.

531 Члан 12, став 9 ЗА.

532 Прекршајни суд у Лозници, 7 Прм 8/19, решење од 20. марта 2019.

533 Комитет за права детета, Општи коментар бр. 6 о деци без пратње и раздвојеној деци која се налазе изван земље порекла (2005).

активности проналажења родитеља или старатеља и спајањем деце с њиховим породицама у најкраћем могућем року.<sup>534</sup> Комитет захтева да деца без пратње буду регистрована без одлагања. Процес процене мора се одвијати у пријатељској и безбедној атмосфери и морају га обављати квалификовани професионалци, који су прошли обуку о техникама за обављање разговора, а који узимају у обзир пол и узраст детета. У наставку процеса регистровања, потребно је прикупити информације које су неопходне да би се одговорило на индивидуалне потребе детета. Те информације укључују разлоге за одвојеност или раздвојеност, процену посебних рањивости, као и све доступне податке који указују на потребу међународне заштите.<sup>535</sup>

Дете без пратње може да се упуту у процедуру за добијање азила тек по именовању старатеља, што чини процесну гаранцију да ће најбољи интерес детета бити поштован, а мора му се обезбедити и правни заступник.<sup>536</sup> Посебно је значајна обавеза држава да децу у сваком тренутку упознају с договорима о додели старатеља и правног заступника, као и да се њихова мишљења о том питању морају узимати у обзир. Старатељ мора имати активну улогу и консултовати се и информисати по питању свих активности које су предузете и које се предузимају у вези с дететом.<sup>537</sup>

Што се процедуре азила тиче, неопходно је да државе омогуће следеће:

1. потпуни приступ процедурама азила и другим комплементарним механизмима који пружају међународну заштиту, без обзира на узраст;
2. обезбеђење процедуралних механизма заштите (обезбеђење старатеља, хитност поступања и одлучивања, обезбеђење квалификованог преводиоца, адекватан процес процене ризика и слично);
3. обезбеђење пратећих мера;
4. процену потребе за негом која узима у обзир појединачне потребе детета;
5. потпуно уживање свих међународних права и људских права деце којима је додељен статус избеглица;
6. спајање породице.<sup>538</sup>

Државе имају обавезу да деци без пратње пруже максималну могућу заштиту од насиља и искоришћавања. Оне морају у потпуности поштовати обавезу да децу не враћају у земљу у којој су била предмет прогона, односно у којој постоји стваран ризик од nanoшења непоправљиве штете детету, било да је реч о земљи у коју дете треба да буде непосредно премештено или о некој другој земљи у коју би било премештено накнадно.<sup>539</sup> Држава треба да обезбеди деци без пратње право на слободно изражавање ставова, уз пружање свих релевантних инфор-

534 Исто, пар. 13, 31.

535 Исто, пар. 20.

536 Исто, пар. 21, 33–36.

537 Исто, пар. 36.

538 Исто, одељак VI.

539 Исто, пар. 26–28.

мација о њиховим правима, услугама које им стоје на располагању, о процедури за добијање азила, потражи за члановима породице и о тренутној ситуацији у њиховој земљи порекла.<sup>540</sup> Такође, државе имају обавезу да заштите поверљивост информација које добију у вези с дететом без пратње, а та обавеза се мора поштовати у свим околностима, укључујући и боравак у здравственим установама и установама социјалног старања. Таква обавеза проистиче из права приватности детета и потребе његове заштите, али и заштите чланова породице, који се најчешће још увек налазе у земљи порекла.<sup>541</sup>

Деци без пратње мора бити обезбеђен смештај, а на њих се примењују и мере алтернативне бриге, попут смештања у другу породицу, усвајања, смештања у институције и сл.<sup>542</sup> Коначно, при разматрању најбољег могућег решења, морају се узети у обзир узраст и пол детета, његов идентитет и рањивост.

### 5.3.2. Жртве родно заснованог насиља

Родно заснован прогон нема правно значење сам по себи, већ се односи на различите тврдње у којима „род“ игра важно одређење код доделе међународног статуса.<sup>543</sup> Иако захтеви за заштитом могу бити поднети и од стране мушкараца и од стране жена, најчешће ће то чинити жене јер су у много већој мери изложене родно заснованом насиљу. Тако је данас признато да род може утицати на тип прогона или на повреду која је нанета, као и на разлоге за прогон. Ово се односи на различита дела прогона, од сакаћења гениталија, системске дискриминације којом се женама ускраћују основна права, насиља у породици, присилне проституције и слично.

Члан 60 Истанбулске конвенције наглашава да је родно засновано насиље признато као прогон због којег се може доделити избеглички статус или супсидијарна заштита. Другим речима, када се лице идентификује као особа изложена родно заснованом насиљу, њу/његога треба упутити на процедуру азила, да би се утврдило да ли завређује међународну заштиту. ЗА прописује да дела прогона укључују и „физичко или психичко насиље, укључујући сексуално и родно засновано насиље“.<sup>544</sup> Такође, државе су у обавези да уведу родно осетљиве процедуре пријема и услуга подршке за тражиоце азила, као и родно осетљива упутства и процедуре за азил. ЗА уводи веома важну одредбу, којом се тражиоцу азила омогућава, на његов захтев, да поднесе захтев за азил и да га саслуша лице истог пола, односно преводилац или тумач истог пола, иако би ово требало да буде стандард, а не да буде чињено на захтев странке.<sup>545</sup> Поменута обавеза постоји док год је могућа или није повезана с несразмерним тешкоћама за органе који воде поступак азила.

540 Исто, пар. 25.

541 Исто, пар. 29.

542 Исто, пар. 40.

543 UNHCR, Guidelines on International Protection, Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 7 May 2002, p. 2.

544 Члан 28, став 2, тачка 1 ЗА.

545 Члан 16 ЗА.

Посебно је значајно да женска особа која тражи азил може поднети захтев и дати изјаву одвојено од својих мушких пратилаца. У случају да је лице идентификовано као особа која је изложена родно заснованом насиљу и када пати од трауме, треба да има довољно времена за рефлексију и опоравак пре започињања саме процедуре азила, а може јој се дати и посебна привремена дозвола за боравак, док се поступак не покрене.<sup>546</sup> Иако Закон то не прописује изричито, процедура азила мора бити родно сензитивна спроведена, што подразумева посебно обученог службеника, који је у стању да идентификује жртву родно заснованог насиља и да поставља адекватна питања упућена на одговарајући начин. Жртви родно заснованог насиља је неопходно пружити све релевантне информације на језику који разуме, као и правну помоћ.<sup>547</sup> Важно је створити пријатно и безбедно окружење између учесника на саслушању, којим се охрабрује разговор и промовише поверљивост, како би тражитељка азила открила детаље њеног доласка на територију Србије. Службеник који води интервју треба да остане неутралан и објективан током интервјуа и треба да избегава говор тела или гестове који се могу сматрати непримереним.<sup>548</sup> Такође, код ових лица је често потребно спровести још један интервју, како би се успоставио однос поверења и добиле све неопходне информације. Посебно је важно обезбедити да лице сарађује у поступку и да је безбедно од одмазде и даљег злостављања. Иако то није наведено у ЗА, треба дати приоритет у решавању захтева који су засновани на родно заснованом прогону, како би се што пре решио статус лица које је прошло кроз трауме.

Жене које су жртве родно заснованог насиља уживају сва права и имају исте обавезе као и други странци којима је признат исти статус (на пример избеглички статус). Међутим, у овом случају ће подршка психолошких служби и приступ одговарајућој здравственој заштити бити високо на листи приоритетних права која тим лицима треба гарантовати.

### 5.3.3. Жртве трговине људима

ЗА прописује да надлежни органи континуирано спроводе поступак идентификације личних околности жртава трговине људима и других рањивих категорија лица, а најраније у разумном року након иницирања поступка азила, односно изражавања намере тих лица да поднесу захтев за азил на граници или у транзитном простору.<sup>549</sup>

546 Парламентарна скупштина Савета Европе, Резолуција 1765 (2010) о родно заснованим захтевима за азил, став 9.2.

547 UNHCR, Guidelines on International Protection, Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 7 May 2002, p. 9.

548 Исто.

549 Члан 17, став 3 ЗА.



Иако посебан статус жртава трговине људима препознаје и ЗС, ЗА се примењује на жртве трговине људима које су затражиле азил на територији Републике Србије. Ипак, треба водити рачуна да је, у статусном смислу, примена ЗС повољнија по лице, те да би на поступак азила требало упути-ти само лице код којег постоји основана сумња да би повратком у земљу порекла било изложено злостављању. С друге стране, иако и у поступку одобравања статуса странаца по ЗС органи имају обавезу да воде рачуна о принципу забране протеривања, у овом тренутку азилни органи имају већу специјализацију да процењују такво питање. Лице у сваком случају треба да буде добро информисано о својим правима и треба размотрити све околности случаја да би се одлучило да ли ће лице бити упућено на поступак азила или ће бити упућено на ЗС и све могућности које овај за-кон пружа.

Иако ЗА то не налаже изричито, поменути случајеве би требало третирати као ургентне, како би жртва трговине људима у што краћем року била у прилици да регулише свој статус. Такође, треба имати у виду да код њих било који по-ступак за регулисање правног статуса може изазвати „антитерапеутске“ по-следице, због чега је важно да им се током трајања поступка обезбеди реха-билитација, како би проактивно и ефикасно учествовали у поступку. Посебно је важно водити рачуна да последице тортуре могу бити такве да доводе до посттрауматског поремећаја, депресије, анксиозности, суицидалних тенден-ција, што опет може имати за последицу смањење њихове способности да заштите своја права и да траже правну помоћ. Додатно, жртве трговине љу-дима често имају проблем да открију своја трауматична искуства због нела-годе коју осећају враћајући се на непријатне догађаје, услед стида или страха од стигматизације. Због тога се може стећи утисак да не говоре истину и да неће да сарађују са властима, што утиче на оцену кредибилитета њихових изјава, а тиме и на добијање, односно ускраћивање статуса. Зато је важно да поступак води лице које је посебно обучено да препозна посттрауматски стрес, да „отвори“ саговорника и изложи га стрпљењу и пријатељском тону. Странац који је жртва трговине људима може добити избеглички статус или супсидијарну заштиту када је утврђено да би повратком у земљу порекла био изложен прогону или поново увучен у ланац трговине људима.<sup>550</sup>

Особе које су жртве трговине људима уживају сва права и имају исте обавезе као и други странци којима је признат исти статус. Међутим, у њиховом слу-чају ће подршка психолошких служби и приступ одговарајућој здравственој заштити бити високо на листи приоритетних права која им треба гарантова-ти, исто као и у случају свих осталих жртава родно заснованог насиља.

У Републици Србији је до сада било неколико случајева у којима је у поступ-ку азила утврђено да се ради о жртви трговине људима. У једном предмету, Канцеларија за азил је узела у обзир чињеницу да је у питању малолетна

<sup>550</sup> Видети, на пример, *L. R. v. UK*, представка бр. 49113/09, одлука од 14. јуна 2011; *O. G. O. v. UK*, представка бр. 13950/12, одлука од 18. фебруара 2014.

тражитељка азила коју је Центар за заштиту жртава трговине људима идентификовао као жртву трговине људима. Такође, утврђено је да је није могуће вратити у земљу порекла јер и лице које је укључено у сексуално насиље има исто држављанство као и тражитељка азила. Коначно, тражитељки азила је додељено уточиште јер је утврђено постојање прогона припадника друштвене групе, у овом случају жртава трговине људима.<sup>551</sup>

## 5.4. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ СТРАНАЦА НА ОСНОВУ ЗАКОНА О СТРАНЦИМА

### 5.4.1. Опште напомене

ЗС садржи одредбе којима се дефинишу врсте законитог боравака које странац може да оствари у Републици Србији, а у које спадају: краткотрајни боравак, боравак по основу визе за дужи боравак, привремени боравак и стално настањење.

Новина у ЗС је и да је направљена разлика између боравишта, које пријављује странац који је у Републици Србији као туриста и нема намеру да остане у земљи дуже од времена на који му је издата виза, и адресе становања, која се везује за странца који је на одобреном привременом боравку у Републици Србији. Наведеним законодавним решењем превазиђен је проблем уочен у пракси и направљена је дистинкција између обавезе пријаве адресе становања странаца на привременом боравку и странаца који бораве тренутно, односно краћи период. С друге стране, странац има пребивалиште у Републици Србији када стекне статус стално настањеног странаца.

### 5.4.2. Странац с одобреним краткотрајним боравком у Републици Србији

Током краткотрајног боравака,<sup>552</sup> странцу припадају сва права из корпуса људских права гарантована Уставом Републике Србије, осим оних која су гарантована само држављанима. Такође, странац је у обавези да поштује правни поредак Републике Србије. Уколико током краткотрајног боравака странца наступи неки од разлога прописаних ЗС за изрицање забране, надлежни орган може решењем отказати боравак странцу, изрећи забрану уласка у Републику Србију у одређеном временском периоду и одредити рок за напуштање Републике Србије који не може бити дужи од 30 дана.<sup>553</sup>

551 Канцеларија за азил, решење од 28. децембар 2018.

552 Видети део рада посвећен поступку за одобравање краткотрајног боравака.

553 Члан 39, став 3 ЗС.

Чест основ за отказ краткотрајног боравка у Републици Србији представља околност да странац свој боравак не користи у намеравану сврху.<sup>554</sup> Разлог може бити и извршење кривичног дела на територији Републике Србије, када је странцу могуће изрећи кривичну санкцију и меру безбедности протеривања.<sup>555</sup> Ипак, увидом у решења која се односе на отказ краткотрајног боравка, уочава се да су образложења решења кратка и да не садрже све потребне елементе на основу којих се може закључити да су испуњени услови за отказ боравка у складу са ЗС. У решењу увек треба навести шта је била намеравана сврха боравка и на основу којих чињеница и околности је утврђено да се он није користио у те сврхе.

### 5.4.3. Странац с одобреним привременим боравком у Републици Србији

ЗС прописује из којих разлога се странцу може одобрити привремени боравак у Републици Србији. У питању су следећи основи: запошљавање; школовање или учење српског језика; студирање; учествовање у програмима међународне размене ученика или студената; стручне специјализације, обуке и праксе; научно-истраживачки рад или друге научно образовне активности; спајање породице (за члана породице странца коме је одобрен азил); обављање верске службе; лечење или нега; власништво над непокретношћима; хуманитарни боравак; статус претпостављене жртве трговине људима; статус жртве трговине људима; други оправдани разлози у складу са законом или међународним уговором.<sup>556</sup>

Изузетно се привремени боравак по основу запошљавања може одобрити странцу који намерава да у Републици Србији борави краће од 90 дана, а за тај рад му је, у складу са Законом о запошљавању странаца, потребна радна дозвола.<sup>557</sup>

Странац коме је привремени боравак одобрен по неком од горенаведених основа, дужан је да у Републици Србији борави у складу с основом због које му је боравак и одобрен.<sup>558</sup> Привремени боравак се може одобрити у трајању до једне године и може се продужити на исти период важења, у зависности од основа боравка и постојања разлога због којих се привремени боравак одобрава.<sup>559</sup>

Најчешћи основ за добијање привременог боравка у Републици Србији јесте рад (запошљавање), школовање и спајање породице.

554 МУП, Управа за странце, решење од 12. јануара 2019. Видети и МУП, Управа за странце, решење од 11. јануара 2019; МУП, Управа за странце, решење од 11. јануара 2019.

555 МУП, Управа за странце, решење од 17. априла 2019. Видети исто и МУП, Управа за странце, решење од 2. априла 2019, где је бугарска држављанка осуђена на казну затвора у трајању од годину дана условно (с роком провере од 4 године).

556 Члан 40, став 1 ЗС; Видети и део Водича који је посвећен поступку за одобравање привременог боравка.

557 Члан 40, став 2 ЗС.

558 Члан 40, став 3 ЗС.

559 Члан 44, став 1 ЗС.

Привремени боравак по основу запошљавања одобрава се странцу као претходни услов за добијање радне дозволе у складу са Законом о запошљавању странаца, или странцу који намерава да борави у Републици Србији по основу запошљавања дужи од 90 дана, а није му потребна дозвола за рад у смислу поменутог закона.<sup>560</sup> Такође, привремени боравак по основу специјализације, стручне обуке или праксе може да се одобри странцу који приложи потврду одговарајућег надлежног органа, установе или другог правног лица у Републици Србији да му је одобрена специјализација, стручна обука или пракса, као и програм којим је утврђено време њиховог трајања.<sup>561</sup>

Привремени боравак по основу школовања, односно стицања образовања у основним или средњим школама, или учења српског језика ради наставка школовања или студирања у Републици Србији, може да се одобри странцу који приложи доказ о упису у верификовану образовну установу Републике Србије, односно доказ о упису у организацију регистровану за остало образовање или учење језика.<sup>562</sup> Такође, привремени боравак по основу студирања може да се одобри странцу који приложи доказ да је уписао студије у акредитованој високошколској установи ради стицања високог образовања у Републици Србији,<sup>563</sup> као и странцу по основу учешћа у програмима међународне размене ученика и студената, када приложи доказ да учествује у програмима те врсте, које је одобрило министарство надлежно за просвету и науку.<sup>564</sup> Такав боравак може бити одобрен и странцу по основу научно-истраживачког рада или других научно-образовних активности, који приложи уговор закључен с научно-истраживачком организацијом.<sup>565</sup>

Поменута врста боравака се може одобрити и по основу обављања верске службе, када странац приложи доказе о ангажованости у законски признајој цркви или верској заједници за обављање црквених послова или верских служби, у складу с прописима којима се уређује положај верских заједница.<sup>566</sup> Даље, привремени боравак се може одобрити и по основу лечења и неге, када странац приложи доказ да ће му здравствена установа или установа социјалне заштите пружити адекватне услуге потребног лечења или неге,<sup>567</sup> односно по основу својине над непокретношћу, када странац приложи доказ о власништву.<sup>568</sup>

У даљем тексту ће бити посвећена посебна пажња појединим основима за добијање привременог боравака у Републици Србији.

560 Члан 46, став 1 ЗС.

561 Члан 50, став 1 ЗС.

562 Члан 47, став 1 ЗС.

563 Члан 48, став 1 ЗС.

564 Члан 49, став 1 ЗС.

565 Члан 51, став 1 ЗС.

566 Члан 52 ЗС.

567 Члан 53 ЗС.

568 Члан 54, став 1 ЗС.

### 5.4.3.1. Привремени боравак по основу брачних и породичних односа

ЗС омогућава добијање привременог боравака по неколико појединачних основа, који су сви у вези с брачним и породичним односима.

Тако ЗС омогућава добијање привременог боравака у случају спајања породице, и то када је странац: 1) члан уже породице држављанина Републике Србије; 2) члан уже породице странца с одобреним привременим бораваком; 3) члан уже породице странца с сталним настањем у Републици Србији; 4) члан уже породице странца коме је у Републици Србији одобрен азил.<sup>569</sup>

У једном предмету, одбијен је захтев држављанина Јордана за одобрење привременог боравака по основу брака с држављанком Србије.<sup>570</sup> Захтев је одбијен јер је у спроведеном поступку утврђено да постоји оправдана сумња да лице неће користити боравак у намеравању сврху (спајање породице). Наиме, из разговора с њим се дошло до сазнања да је он у Србији последњи пут боравио 1984. године и да све до 2018. године није долазио у Србију, док су његова супруга и деца повремено долазили у нашу земљу. С обзиром да живи са супругом и децом у Јордану, заједница живота се не остварује у Републици Србији, због чега је његов захтев одбијен. Такође, захтев за продужење боравака по основу брака са српским држављанином није одобрен ни држављанки Ирака, зато што је постојала оправдана сумња да боравак неће користити у намеравању сврху.<sup>571</sup> У поступку је утврђено да је период на који јој је одобрен привремени боравак провела у Ираку, као и да се њен супруг није враћао на територију Републике Србије, а она је дошла с малолетном кћерком непосредно пре законом прописаног рока за подношење захтева за продужење боравака. Тако је надлежни орган закључио да, и поред постојања документације за продужење боравака, стварни разлог није спајање породице, односно остваривање брачне заједнице с држављанином Републике Србије, јер он не борави на територији своје земље.<sup>572</sup>

Закон дефинише ко су чланови уже породице: супружници, ванбрачни партнери, њихова деца рођена у браку или ван брака, као и усвојена деца или пастиорчад до навршених 18 година живота која нису закључила брак, као и родитељи, односно усвојитељи деце до навршених 18 година живота која нису закључила брак.<sup>573</sup> Како је ова дефиниција члана породице ужа од појма породице из члана 8 Европске конвенције о људским правима,<sup>574</sup> позитивно је што

<sup>569</sup> Члан 55, став 1 ЗС.

<sup>570</sup> МУП, Управа за странце, решење од 5. децембра 2018.

<sup>571</sup> МУП, Управа за странце, решење од 20. марта 2019.

<sup>572</sup> Видети сличан предмет, где је захтев за продужење привременог боравака по основу брака са српским држављанином поднела држављанка Русије, иако готово да није боравила на територији Републике Србије у периоду у којем јој је одобрен привремени боравак, док супруг ради у Црној Гори. МУП, Управа за странце, решење од 23. априла 2019.

<sup>573</sup> Члан 55, став 2 ЗС.

<sup>574</sup> Европски суд за људска права сматра да породични живот постоји између брачних другова и њихове малолетне деце, укључујући ванбрачну и усвојену децу. Заштита се пружа и невенчаном пару који живи заједно и њиховој малолетној деци. Односи

Закон оставља могућност да се чланом породице може сматрати и: 1) други сродник по правој линији држављанина Србије или странца коме је одобрен привремени боравак или стално настањење у Републици Србији или сродник по правој линији његовог супружника или ванбрачног партнера, који зависи од њих и нема адекватну породичну бригу у земљи порекла; или 2) пунолетно дете држављанина Србије или странца коме је одобрен привремени боравак или стално настањење у Републици Србији, или пунолетно дете његовог супружника или ванбрачног партнера које није закључило брак, које не може да подмирује своје потребе због здравственог стања.<sup>575</sup> Важно је нагласити да се ова лица само изузетно могу сматрати чланом породице.

Закон прописује да у случају полигамног брака, спајање породице може бити одобрено само једном супружнику и њиховој заједничкој деци до навршених 18 година живота која нису закључила брак.<sup>576</sup> Таквом одредбом штити се јавни поредак Републике Србије, а међународни стандарди иду у прилог томе да држава има право да штити свој јавни поредак и да не призна брачне односе који су у складу с прописима земље из које странци долазе, било да се ради о полигамном браку, било о браку који је закључен између супружника, који по закону земље домаћина не би могли да ступе у брачне односе.<sup>577</sup>

За одобрење привременог боравка странцу који је члан уже породице странца коме је у Републици Србији одобрен азил, ЗС прописује да није потребно да се испуне сви општи услови, узимајући у обзир специфичне и личне околности странца с одобреним азилом и чланова његове уже породице. Уколико је странца коме је одобрен азил у Републици Србији малолетник, одобрење привременог боравка по основу спајања породице могу остварити његови родитељи под истим условима, а у циљу очувања јединства породице.<sup>578</sup> Привремени боравак по основу спајања породице одобрава се у трајању од једне године и продужава на исти период. Странцу коме се привремени боравак одобрава по основу спајања породице са странцем коме је одобрен

---

између браће и сестара такође су заштићени чланом 8 Конвенције, а породични односи могу постојати и између бабе, деде и унука, па чак изузетно и између стрица и нећака. Ипак, у начелу се даје предност „вертикалним породичним односима“ (малолетна деца, родитељи, деде и бабе), односу на „хоризонталне породичне односе“ (браћа и сестре, тетке, стричеви, сестрићи или братанци). Видети више о томе у Ивана Крстић, *Право на поштовање приватног и породичног живота – члан. 8 Европске конвенције о људским правима*, Досије, Београд, 2008.

575 Члан 55, став 3 ЗС.

576 Члан 55, став 4 ЗС.

577 У З. Х. и Р. Х. *против Швајцарске*, подносиоци представке пред Европским судом за људска права били су држављани Авганистана, који су тражили азил у Швајцарској иако су претходно били регистровани у Италији. Они су се представили као брачни пар, рекавши да су венчани у складу с верском церемонијом у Ирану када су имали 18, односно 14 година. Своје наводе су доказали прилагањем брачног листа. Међутим, њихов захтев за азил је одбијен. У поступку по жалби, домаћи судови су пронашли, између осталог, да је брак несагласан с јавним поретком Швајцарске, по коме се сексуални однос с особом млађом од 16 година сматра кривичним делом. Европски суд је прихватио да Швајцарска није у обавези да призна брак који је неважећи према њеним прописима. *Z. H. and R. H. v. Switzerland*, представка бр. 60119/12, пресуда од 8. децембра 2015.

578 Члан 56, ставови 1–2 ЗС.

привремени боравак у Републици Србији, привремени боравак се одобрава до истека рока важења одобрења привременог боравка странца с којим се тражи спајање породице.<sup>579</sup>

Закон омогућава и добијање привременог боравка малолетног странца који је рођен на територији Републике Србије. У тој ситуацији, родитељ, старатељ или законски заступник детета које је рођено на територији Републике Србије, а коме су оба родитеља страни држављани, дужан је да у року од три месеца од рођења детета поднесе захтев за одобрење привременог боравка за дете. У том случају, привремени боравак ће се одобрити на период до када је одобрен привремени боравак родитеља, старатеља или законског заступника детета, односно на период од једне године уколико је један од родитеља, старатеља или законског заступника детета стално настањени странац.<sup>580</sup>

Важна је и одредба Закона која омогућава признање самосталног боравка странцу који је члан уже породице држављанина Републике Србије, као и странцу коме је одобрен привремени боравак, стално настањење или азил у Републици Србији и који је по основу спајања породице последње четири године непрекидно боравио у Републици Србији.<sup>581</sup> Увођењем овог института у национално законодавство омогућено је да странац након одређеног временског периода не буде везан за „спонзора“ по коме му је одобрен привремени боравак на основу спајања породице. Такав институт омогућава самосталност страног држављанина у односу на супружника или другог члана уже породице. Посебно је важно истаћи да поменути институт не треба везивати искључиво за случај развода брака. Напротив, могуће га је применити и у случају стабилног брачног односа, где се супружнику, најчешће жени, омогућава самостални основ боравак, невезан за супруга. На тај начин се штити лични интегритет странца који је претходне четири године био везан за супружника и по коме му је и дозвољен боравак у Републици Србији.

Изузетно, право на самостални боравак може да оствари и странац коме је одобрен привремени боравак ради спајања породице у временском периоду који је краћи од четири године, а жртва је породичног насиља, или у случају других посебно тешких околности. Другим речима, дата је могућност да лицу изложеном породичном насиљу буде одобрен самостални боравак у Републици Србији, невезано за временско трајање одобреног привременог боравка по основу спајања породице.<sup>582</sup>

Самостални боравак се може признати и странцу, који је у последње три године непрекидно боравио на привременом боравку по основу спајања породице, а преминуо је држављанин Републике Србије или странац с којим је остваривао право на спајање породице. У свим наведеним ситуацијама, самостални боравак се одобрава у трајању од једне године и продужава се на исти период.<sup>583</sup>

579 Члан 57 ЗС.

580 Члан 58 ЗС.

581 Члан 59, став 1 ЗС.

582 Члан 59, став 3 ЗС.

583 Члан 59, ставови 2 и 4 ЗС.

Имајући у виду да све већи број странаца покушава да оствари право на боравак у одређеној земљи путем фиктивног брака, ЗС уводи и појам брака из користи, под којим подразумева брак који је склопљен с намером да се странцу омогући улазак или боравак у Републици Србији, супротно условима прописаним Законом.<sup>584</sup> Та одредба се односи и на ванбрачну заједницу,<sup>585</sup> која је по прописима Републике Србије изједначена с брачном заједницом.<sup>586</sup> Закон даље одређује околности које могу указивати да је брак склопљен из користи. Када се након извршених провера може основано претпоставити да је таква врста брака у питању, односно да постоји оправдана сумња да је брак закључен у циљу одобрења привременог боравка, привремени боравак, односно његово продужење ради спајања породице, неће се одобрити странцу.<sup>587</sup>

### 5.4.3.2. Привремени боравак из хуманитарних разлога

Посебну новину представља законско регулисање одобрења привременог боравка из хуманитарних разлога. Такав боравак се може одобрити странцу који испуњава (или не испуњава) опште услове<sup>588</sup> и за кога постоје друге околности које налажу да се размотри додела боравка из хуманитарних разлога.<sup>589</sup>

Подзаконским прописом прецизирано је да је то лице најмање две године у континуитету боравило у Републици Србији, а због специфичних околности које се односе на његов претходни боравак у Србији није било у могућности да на законит начин поднесе захтев за одобрење привременог боравка.<sup>590</sup>

584 Члан 60, став 1 ЗС.

585 Члан 60, став 4 ЗС.

586 Члан 62, став 5 Устава РС.

587 Члан 60, ставови 2–3 ЗС.

588 Странац испуњава опште услове или их не испуњава из оправданих разлога, а околности због којих се захтева привремени боравак су основане. Видети: члан 61, став 2 ЗС.

589 У питању су следеће ситуације: 1) породичне, културне или друштвене везе с Републиком Србијом, као и степен интеграције странца у друштвени живот Републике Србије у претходном периоду, посебно у погледу његовог школовања, радних активности или познавања језика; 2) одлагање принудног удаљења странца у временском трајању од годину дана или више; 3) странац је жртва тешког кривичног дела, или је био умешан у акцију за омогућавање ирегуларне миграције и сарађује с полицијом и правосудним органима, те је његово присуство неопходно у кривичном поступку, или учествује у истрази као сведок или оштећени; 4) у питању је малолетни странац који је напуштен, који је жртва организованог криминала или је из других разлога остао без родитељског старања или без пратње; 5) ради се о озбиљним и оправданим личним разлозима хуманитарне природе, постојању интереса Републике Србије или међународно преузетим обавезама због којих се додељује боравак. Члан 61, став 1 ЗС.

590 Специфичне околности могу указивати на непоседовање путне исправе коју странац из оправданих разлога није могао да прибави, на тешку материјалну ситуацију, тешке здравствене разлоге, животно доба или оправдане породичне или личне ситуације које су довеле до тога да није био у прилици да регулише свој статус у Републици Србији. Видети: члан 26 Правилника о ближим условима за одобрење привременог боравка, изгледу захтева за одобрење привременог боравка, изгледу и начину уношења налепнице привременог боравка у страну путну исправу, „Службени гласник РС“, број 72/2018.



Привремени боравак из хуманитарних разлога одобрава се у временском трајању од најмање шест месеци, а најдуже до годину дана, и може се продужити уколико и даље постоје околности на основу којих је привремени боравак одобрен.<sup>591</sup> Странац је у обавези да приложи доказ да је у претходном периоду у Републици Србији завршио школу, био радно ангажован, да има блиске сроднике с којима одржава контакте, да је засновао брачну заједницу, да разуме и говори српски, што су све чињенице које указују на основане изгледе да ће се након регулисања боравка потпуно интегрисати у друштвени живот у Републици Србији.<sup>592</sup>

Тај институт, као посебно значајан основ за одобравање привременог боравка, представља једну од хоризонталних веза ЗС и ЗА. Наиме, од почетка примене ЗС, овај основ привременог боравка је примењен у пракси у неколико случајева, будући да су страни држављани, најчешће они којима је правоснажно окончан поступак азила, подносили захтев за одобрење привременог боравка по основу хуманитарних разлога. У том смислу, иако странци нису испуњавали услове за одобрење уточишта или супсидијарне заштите, њихови захтеви разматрани су на основу ЗС и меродавног подзаконског прописа и често је утврђивано да су испуњени услови за одобравање привременог боравка по хуманитарном основу.

Фактички, анализирани институт омогућава да се странцу одобри легалан боравак из претходно нерегулисаног статуса и да се интегрише у заједницу у којој је претходно провео најмање две године. Истовремено, то је пример значајног напретка у погледу заштите странаца у односу на претходна нормативна решења у овој области.

### **5.4.3.3. Привремени боравак жртве трговине људима**

Конвенција Савета Европе о борби против трговине људским бићима предвиђа две важне одредбе. Прво, Конвенција уводи период за опоравак и размишљање за жртве, у току којег не могу да буду протеране с територије чланице,<sup>593</sup> и предвиђа два алтернативна услова за добијање боравишне дозволе – да је остатак жртве „потребан због њене личне ситуације“ или да је неопходан „зарад њене сарадње са надлежним органима у истрази или кривичном поступку“.<sup>594</sup>

Имајући у виду горепоменуте међународне обавезе које је Република Србија прихватила, новим ЗС уведен је привремени боравак за жртве трговине људима. Закон је отишао и корак даље и увео је и привремени боравак за странца за којег се претпоставља да је жртва трговине људима. Тако, уколико се током спровођења поступка утврђивања идентитета странца, на основу

<sup>591</sup> Члан 61, став 3 ЗС.

<sup>592</sup> Члан 26, став 1 Правилника о ближим условима за одобрење привременог боравка, изгледу захтева за одобрење привременог боравка, изгледу и начину уношења налепнице привременог боравка у страну путну исправу.

<sup>593</sup> Члан 13 Конвенције Савета Европе о борби против трговине људским бићима.

<sup>594</sup> Члан 14 Конвенције Савета Европе о борби против трговине људским бићима.

посебних показатеља претпостави да је жртва трговине људима, надлежни државни орган за идентификацију и координацију заштите жртава трговине људима врши процену стања и потреба жртве, као и идентификацију жртве.<sup>595</sup> У Републици Србији, ту улогу има Центар за координацију заштите жртава трговине људима,<sup>596</sup> који обавештава МУП о покретању поступка идентификације и информисања странца о условима за одобрење привременог боравка и његовим другим правима.<sup>597</sup>

Центар координира заштитом жртве трговине људима и, у сарадњи с другим институцијама, установама и организацијама, обезбеђује сигурност и заштиту, прикладан и сигуран смештај, психолошку и материјалну помоћ, приступ хитној медицинској заштити, приступ образовању за малолетнике, саветовање и информисање о законским правима и правима која су доступна, на језику који странац разуме.<sup>598</sup> Уколико се води кривични поступак, странцу се обезбеђују и услуге превоза, тумачења и помоћ у остваривању његових права и интереса.<sup>599</sup>

Привремени боравак жртве трговине људима може се одобрити без испуњавања општих услова у временском трајању од 90 дана.<sup>600</sup> Посебно је важно да се, током трајања привременог боравка, омогући опоравак и елиминисање могућег даљег утицаја извршиоца кривичног дела на жртву, као и да јој се пружи могућност да, на основу благовремених и потпуних информација о свом статусу, самостално, без условљавања на сведочење, донесе одлуку о даљој сарадњи с Центром, судом, тужилаштом или полицијом. Такође, у времену важења привременог боравка, не може се донети решење о враћању по овом основу.<sup>601</sup>

Уколико је у поступку утврђено да је странац жртва трговине људима, привремени боравак се одобрава уколико Центар изрази став да је боравак странца нужан ради његове заштите, опоравка или осигурања безбедности, или уколико суд, тужилаштво или полиција сматрају да је његово присуство неопходно због сарадње у кривичном поступку. На тај начин, ЗС је предвидео два алтернативна услова која прописује и већ поменута Конвенција Савета Европе. Привремени боравак за жртве трговине људима се одобрава на период од годину дана, с могућношћу продужавања под истим условима.<sup>602</sup>

595 Члан 62, став 1 ЗС.

596 Након доношења Уредбе о мрежи установа социјалне заштите („Службени гласник РС“ бр. 16/2012 од 7. марта 2012), Влада Републике Србије је 13. априла 2012. године основала Центар за заштиту жртава трговине људима. Центар је основан као установа социјалне заштите, која обавља послове процене стања, потреба, снага и ризика жртава трговине људима, врши послове идентификације и обезбеђује адекватну помоћ и подршку жртвама трговине људима, у циљу њиховог опоравка и реинтеграције.

597 Члан 62, став 2 ЗС.

598 Члан 62, став 6 ЗС.

599 Члан 62, став 7 ЗС.

600 Члан 62, став 3 ЗС.

601 Члан 62, ставови 4–5 ЗС.

602 Члан 63, ставови 1–4 ЗС.

Странац који је добио привремени боравак по овом основу не може се условити да пристане да сведочи, има приступ тржишту рада, стручном усавршавању и образовању, као и приступ медицинским и социјалним службама када нема довољно средстава за неопходно лечење. Уколико се ради о малолетном лицу, узима се у обзир најбољи интерес малолетника, његов узраст и зрелост.<sup>603</sup>

#### 5.4.4. Стално настањење

Дуготрајни боравак странца у Републици Србији обезбеђује се дозволом сталног настањења, која се може доделити ако је непрекидно боравио у нашој земљи дуже од пет година на основу одобрења за привремени боравак.<sup>604</sup> С друге стране, уколико је основ за привремени боравак странца било студирање или школовање, не може се одобрити стално настањење, осим уколико је странац касније променио основ свог боравка у Републици Србији.<sup>605</sup> Непрекидни боравак дефинисан је као ефективни боравак странца на територији Републике Србије, са могућношћу виšekратног одсуства из Републике Србије до десет месеци или једнократног одсуства до шест месеци, у периоду од пет година.<sup>606</sup>

Странцу се може одобрити стално настањење и у следећим ситуацијама: 1) када је на територији Републике Србије, у брачној или ванбрачној заједници с држављанином Републике Србије или странцем коме је одобрено стално настањење, провео непрекидно најмање три године на одобреном привременом боравку по основу спајања породице; 2) малолетнику на привременом боравку у Републици Србији, ако је један од родитеља држављанин Републике Србије или странац коме је одобрено стално настањење; 3) странцу који је пореклом из Републике Србије; или 4) другом странцу који има одобрен привремени боравак, ако то налажу разлози хуманости или то представља интерес за Републику Србију.<sup>607</sup>

Странац коме је одобрено стално настањење изједначен је у правима и обавезама с држављанима Републике Србије, осим у погледу оних права и обавеза које се изричито односе на држављане.<sup>608</sup>

С друге стране, у случају одбијања захтева за стално настањење, не доводи се у питање могућност да странац даље борави у Републици Србији по основу одобреног привременог боравка, уколико испуњава услове предвиђене одредбама ЗС којима се регулише таква врста боравка.<sup>609</sup>

603 Члан 63, ставови 5–7 ЗС.

604 Члан 67, ставови 1–2 ЗС.

605 У тој ситуацији, само половина времена који је странац провео у Републици Србији по основу студирања или школовања може се урачунати у време потребно за одобрење сталног настањења. Члан 67, ставови 3–4 ЗС.

606 Члан 67, став 5 ЗС. Време које је странац који има одобрен привремени боравак провео на издржавању казне затвора не урачунава се у време које је потребно за одобравање сталног настањења. Члан 67, став 7 ЗС.

607 Члан 68, став 1 ЗС.

608 Члан 67, став 8 ЗС.

609 Члан 71, став 3 ЗС.

Закон предвиђа и разлоге за престанак права на стално настањење.<sup>610</sup> Приликом доношења такве одлуке, посебно се цене околности сваког појединачног случаја, узимајући у обзир пре свега дужину трајања претходног боравка странца у Републици Србији, личне и породичне околности странца, као и везе с Републиком Србијом, у односу на претњу коју представља по јавни поредак, а посебно озбиљност учињеног кривичног дела. Такође, МУП одређује рок у коме је странац дужан да напусти Републику Србију, који не може да буде дужи од 30 дана. Решењем о престанку сталног настањења може се изрећи и забрана уласка у одређеном временском периоду.<sup>611</sup>

## 5.5. ТОЛЕРИСАН БОРАВАК

Одређени број странаца који се налази на територији Републике Србије нема регулисан статус, будући да су незаконито ушли у земљу и нису поднели захтев за азил. Они не могу да буду враћени у земљу порекла због примене принципа забране враћања или других околности које не зависе од њих (немогућност утврђивања њиховог идентитета и држављанства, тешкоће у обезбеђењу превоза и сл.). Имајући у виду наведено, ЗС је прописано да ће Влада, у случају утврђивања посебних околности које се односе на незаконито присуство већег броја страних држављана на територији Републике Србије, а које није могуће вратити у земљу порекла, донети уредбу којом се уређује њихово толерисано присуство на територији Републике Србије.<sup>612</sup>

Наведена обавеза произлази и из права ЕУ, које у овом тренутку не обавезује Републику Србију, али је важан путоказ имајући у виду да је Србија у процесу хармонизације с правом ЕУ. Тако се у уводној изјави бр. 12 Директиве ЕУ о повратку експлицитно наводи да је потребно решити положај држављана трећих земаља који илегално бораве и још увек их је немогуће удаљити с територије, али да је њихове основне животне услове потребно дефинисати у складу с националним законодавством. Међутим, постоје и неке одредбе које су такође релевантне за положај миграната које није могуће вратити. Тако члан 6, став 1 Директиве прописује обавезу земаља чланица да издају одлуку о повратку сваком странцу који нелегално борави на њиховој територији, не прејудуцирајући број изузетака. Па ипак, земље чланице имају дискреционо право да издају боравишне дозволе нерегуларним мигрантима, уз обавезу да у таквим случајевима не издају одлуке о враћању. Такође, пре-

610 Странцу престаје право на стално настањење у Републици Србији у следећим ситуацијама: 1) странац представља стварну и озбиљну претњу по јавни поредак или његов даљи боравак на територији државе представља неприхватљив ризик по безбедност Републике Србије и њених грађана; 2) странцу је изречена заштитна мера удаљења или мера безбедности протеривања странца; 3) странац је дао лажне податке о свом идентитету или је прикрио околности које су биле од значаја за одлучивање о правима у претходном поступку; 4) ако се утврди да се странац иселио из Републике Србије или да је непрекидно боравио у иностранству дуже од једне године; 5) странац се одрекао права на стално настањење. Члан 72, став 1 ЗС.

611 Члан 72, ставови 3–4 ЗС.

612 Члан 124, став 2 ЗС.

двиђена је и могућност суспензије одлуке о повратку током рока важења боравишне дозволе.<sup>613</sup> Директива захтева од држава да узму у обзир физичко стање или ментални капацитет странаца, као и техничке разлоге за одлагање удаљења с територије (нпр. недостатак капацитета за превоз, непостојање идентификационог документа и сл.). У таквим случајевима, одлука о повратку може бити поновно активирана након истека важења боравишне дозволе, без икакве потребе за издавањем нове одлуке о повратку. Том одредбом се не уводи обавеза државама да издају дозволу за привремени боравак у случају када је повратак мигранта немогућ. Међутим, према члану 14, став 2 Директиве о повратку, државе морају обезбедити писану потврду да одлука о повратку привремено неће бити извршена. Коначно, једина ситуација у којој државе морају да одложе удаљење јесте када би такав чин представљао кршење принципа забране протеривања.

Као једно од решења за лица која незаконито бораве у Републици Србији, може се употребити већ постојећи законом прописан институт одлагања принудног удаљења странца. На тај начин би страни држављани уживали одређену правну сигурност и избегло би се кажњавање ове категорије лица за незаконит боравак, будући да не постоји могућност њиховог ефективног враћања у земљу порекла.

---

613 Члан 6, став 4 Директива ЕУ о повратку.



## 6. Ограничење слободе кретања и лишавање слободе

### 6.1. КВАЛИФИКАЦИЈА ЛИШЕЊА СЛОБОДЕ ПО МЕЂУНАРОДНИМ СТАНДАРДИМА

Лишавање слободе представља изузетак од фундаменталног права на слободу сваког лица, због чега оно мора бити у складу с одређеним гаранцијама, од којих су основне следеће:

- 1) да је лишење слободе законито;
- 2) да није арбитрарно (мора бити неопходно и пропорционално);
- 3) да се користи онда када су исцрпљене остале алтернативне мере;
- 4) према лицу лишеном слободе увек се мора поступати на хуман и достојанствен начин.

Већ је било речи о разлици између ограничења слободе кретања и лишења слободе, која је важна јер различите квалификације прате и различите гаранције које морају бити испуњене.

Посебно је важно нагласити да, са становишта међународног права, уопште није релевантно како домаће власти квалификују одређену меру. Она ће бити оквалификована на основу процене различитих околности, које се могу свести на два основна елемента:

- 1) објективни (тип и трајање мере, њени ефекти и начин примене конкретне мере, могућност лица да напусти место без обавештавања власти, област у којој је кретање ограничено, обим друштвених контаката који су дозвољени лицу, обавеза подношења извештаја и санкције у случају непридржавања обавеза); и
- 2) субјективни (особа се није сагласила с мером).

Важно је нагласити да је разлика између лишења слободе и ограничења кретања више питање степена и интензитета, него природе или садржине саме мере.<sup>614</sup>

<sup>614</sup> Видети, на пример, *Austin and Others v. UK*, представке бр. 39692/09, 40713/09 и 41008/09, пресуда од 15. марта 2012.

Постоје различите дефиниције лишења слободе, а оно се у контексту тражилаца азила проширује и на затварање на уско ограниченом простору, укључујући затворе, затворене кампове, објекте за лишење слободе, транзитне зоне аеродрома, где је слобода кретања знатно ограничена и где је једина могућност да се напусти ограничена зона заправо напуштање територије дате земље.<sup>615</sup>

Мигранти се најчешће подвргавају административном лишењу слободе. Иако нема међународне дефиниције овог појма, он може бити одређен као лишавање слободе које је *de jure* или *de facto* одредила извршна власт и које се налази под њеном искључивом ингеренцијом, чак и када је касније могућа судска контрола такве одлуке. У питању је мера која ће се применити након брижљивог испитивања њене неопходности, односно као специфична, привремена и неарбитрарна мера, која траје најкраће могуће.

### 6.1.1. Уставне одредбе

Устав Републике Србије прописује у члану 27 да свако лице има право на личну слободу и безбедност, а у случају лишења слободе, гарантује се право на обавештење о разлозима лишења слободе, као и право да особа лишена слободе о томе обавести особу по свом избору. Оба права се остварују одмах и на језику који особа лишена слободе разуме. Уставом се јемчи и право на оспоравање налога о лишењу слободе кроз право на жалбу надлежном суду, те се установљава обавеза суда да у хитном поступку одлучи о законитости лишења слободе. Устав регулише и материјалне гаранције које се тичу поступања с лицем лишеним слободе, прописујући у члану 28, став 1 обавезу хуманог поступања, уз уважавање достојанства његове личности. Основне гаранције у погледу притвора лица за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело садржане су у члановима 30 и 31 Устава. Те уставне одредбе инспирисане су међународним стандардима у овој области, посебно чланом 9 Међународног пакта о грађанским и политичким правима<sup>616</sup> и чланом 5 Европске конвенције о људским правима.<sup>617</sup>

С друге стране, Устав у члану 39 гарантује слободу кретања, која подразумева слободу кретања и настањивања, као и право сваког лица да напусти територију Републике Србије и да се у њу врати. Та одредба није најпрецизније формулисана јер се односи на свако лице, а пракса, која је у складу с међународним стандардима, заправо указује на то да се слобода кретања и избора

615 Council of Europe, Recommendation Rec (2003) 5 of the Committee of Ministers to member states on measures of detention of asylum seekers, 17 April 2003; UNHCR Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum Seekers (1999).

616 Закон о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима, „Службени лист СФРЈ”, бр. 7/71.

617 Закон о ратификацији Европске конвенције о људским правима и основним слободама, „Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, бр. 9/03, 5/05, 7/05 – испр. и „Службени гласник РС – Међународни уговори”, бр. 12/10.



боравка гарантује онима који законито бораве на територији једне државе. Такође, гаранција повратка, односно слободног повратка у земљу, гарантује се само држављанима једне земље,<sup>618</sup> што је у складу с оним што је речено у делу Водича који се односи на улазак на територију Републике Србије. Устав прописује да се слобода кретања и настањивања може ограничити само законом и уколико је то нужно за вођење кривичног поступка, заштиту јавног реда и мира, спречавање ширења заразних болести или одбрану Републике Србије. Другим речима, Устав признаје да је слобода кретања право које је подложно ограничењима, за разлику од одредбе која се односи на слободу и безбедност личности.

### **6.1.2. Универзални стандарди**

Комитет за људска права, надзорно тело над имплементацијом обавеза презетих из Међународног пакта о грађанским и политичким правима, дао је у свом Општем коментару бр. 35 даље смернице о стандардима поступања када се ради о страном држављанину.<sup>619</sup> Оне се свде на четири основна принципа:

- 1) обавеза испитивања алтернатива ограничењу/лишењу слободе јер се оно мора посматрати као крајња мера;
- 2) индивидуално испитивање сваког случаја и процена испуњености принципа неопходности и пропорционалности;
- 3) обезбеђење процедуралних гаранција;
- 4) поштовање основних људских права.

То значи да лишење слободе миграната није само по себи арбитарно, али оно мора бити оправдано као разумно, неопходно, пропорционално и испитано.

Према Комитету, странац лишен слободе треба да буде информисан о праву на комуникацију с конзуларним властима, односно – у случају тражилаца азила и избеглица – с УНХЦР-ом. Приликом доношења одлуке о лишењу слободе узимају се у обзир сви релевантни фактори, води се рачуна о постојању алтернативних мера које су мање интрузивне, попут обавезе јављања властима, ограничења боравка у одређеном месту, предаје докумената, финансијског депозита и слично. Такође, у сваком појединачном случају води се рачуна о ефектима лишења слободе на физичко и ментално здравље мигранта. Коначно, државе не могу оправдати неодређено трајање лишења слободе само због чињенице да не могу да изврше принудно удаљење лица са своје територије.

618 Видети члан 12 Међународног пакта о грађанским и политичким правима; члан 2 Четвртог протокола уз Европску конвенцију о људским правима.

619 Human Rights Committee, General Comment no. 35 on Article 9 – liberty and security of person (2014), par. 18.

### 6.1.3. Европски стандарди

Комитет за спречавање мучења и нехуманог или понижавајућег поступања или кажњавања, као тело које надгледа имплементацију Европске конвенције за спречавање мучења и нехуманог или понижавајућег поступања или кажњавања, наглашава да задржавање миграната мора бити изузетна, пропорционална и индивидуална мера, која се примењује када је то неопходно да би се спречила незаконита имиграција.<sup>620</sup> Имајући у виду њен управни карактер, треба разумети да она не сме да буде санкција, односно казна. Због тога је важно да се мигрантима обезбеде режим и материјални услови који одговарају њиховом правном статусу. Притварање миграната је крајња мера, која је подложна периодичном преиспитивању и испитивању постојања алтернативних мера. Продужено притварање странаца, без временског ограничења и нејасних изгледа на пуштање на слободу, врло лако се може сматрати нехуманим поступањем.

Комитет посебно наглашава да тражиоци азила имају специфичан статус и да они могу потпасти под режим за мигранте само када је њихов захтев за азил одбијен или им је наређено да напусте земљу. Уколико су тражиоци азила лишени слободе, морају им се обезбедити гаранције које су у складу с њиховим статусом, и морају бити смештени одвојено од странаца који нису поднели захтев за азил. Нарочито треба уложити напор да се чланови породице не раздвајају.

У сваком случају притварања мигранта треба да постоји одговарајући индивидуализовани налог. Мигрант од тренутка притварања има три основна права:

- 1) приступ адвокату;
- 2) приступ лекару; и
- 3) право на информисање рођака или треће стране по његовом избору да је притворен.

Такође, мигрант има право да затражи конзуларну помоћ, уколико то жели, као и да одмах, без одлагања, буде информисан о правима и процедури на језику који разуме, уз обезбеђење преводиоца. Поред наведеног, мигрант има право на контакт са спољним светом (нпр. употреба мобилних телефона), као и да добије копију правила понашања на једном од језика који разуме. Посебно је важно да се лице информише о доступним правним лековима, да има право да суд благовремено преиспита законитост његовог притварања, као и да том приликом буде саслушан, и да добије правну помоћ и преводиоца.

Када се ради о местима притварања, Комитет нарочито подвлачи да затвори нису адекватна места, као ни аеродромске транзитне зоне, објекти на граници и полицијске станице.

Члан 5 Европске конвенције о људским правима гарантује право на слободу и безбедност личности и прописује ситуације у којима може доћи до лишења

<sup>620</sup> CPT, Factsheet on Immigration detention, March 2017.

слободе.<sup>621</sup> Европски суд за људска права се у својој пракси често бавио тумачењем члана 5 Европске конвенције и више пута је нагласио да је притварање странаца дозвољено само ради спречавања незаконите имиграције, док држава истовремено испуњава друге међународне обавезе и док у сваком конкретном случају пружа адекватне гаранције лицу. Европски суд посебно наглашава да легитимна забринутост државе да спречи све чешће покушаје незаконитог заобилажења имиграционих ограничења не сме лишити тражиоце азила заштите коју им пружају међународне конвенције, пре свих Конвенција о статусу избеглице и Европска конвенција о људским правима.<sup>622</sup> Европски суд је истакао да дуже задржавање у транзитној граничној зони<sup>623</sup> или транзитној зони аеродрома представља лишење слободе,<sup>624</sup> које је увек праћено неадекватним условима, а често и лишавањем хране и воде.<sup>625</sup> Такође, Суд је пронашао да се притварање, које траје неколико дана и које није наредио судија или неко друго лице које врши судска овлашћења, односно одлука власти о извршењу мере удаљења без правног основа, не може сматрати законитим у оквиру члана 5, став 1 Европске конвенције.<sup>626</sup> Лице мора да има могућност да одлуку о његовом притварању благовремено преиспита суд, као и да постоји могућност редовног преиспитивања такве одлуке.<sup>627</sup>

## 6.2. ОГРАНИЧЕЊЕ СЛОБОДЕ КРЕТАЊА ТРАЖИЛАЦА АЗИЛА

### 6.2.1. Општи принципи

Слобода кретања гарантована је тражиоцима азила и лицима којима је одобрен азил у Републици Србији. Лице које има одобрено право на азил може се слободно кретати како на територији Републике Србије тако и ван њене територије, због чега има право на издавање путне исправе која омогућава уживање тог права.<sup>628</sup> С друге стране, тражиоци азила остварују право

621 Члан 5, став 1 Европске конвенције о људским правима изричито прописује шест ситуација у којима је могуће лице лишити слободе: 1) у случају законитог лишења слободе на основу пресуде надлежног суда; 2) у случају законитог хапшења или лишења слободе због неизвршења законите судске одлуке или ради обезбеђења испуњења неке обавезе прописане законом; 3) у случају законитог хапшења или лишења слободе ради привођења лица пред надлежну судску власт због оправдане сумње да је извршило кривично дело, или када се то оправдано сматра потребним како би се предупредило извршење кривичног дела или бекство по његовом извршењу; 4) у случају лишења слободе малолетног лица на основу одлуке у сврху васпитног надзора или законитог лишења слободе ради њиховог привођења надлежној власти; 5) у случају законитог лишења слободе да би се спречило ширење заразних болести, као и законитог лишења слободе душевно поремећених лица, алкохоличара, уживалаца дрога или скитница; и 6) у случају законитог хапшења или лишења слободе да би се спречио неовлашћен улазак у земљу, или предузимања мера у циљу изгона или екстрадиције.

622 *M.S.S. v. Belgium and Greece*, представка бр. 30696/09, (BB), пресуда од 21. јануара 2011, пар. 216–218.

623 *Ilias and Ahmed v. Hungary*, представка бр. 47287/15, пресуда од 14. марта 2017.

624 *Ammur v. France*, представка бр. 17/1995/523/609, пресуда од 25. јуна 1996.

625 *Riad and Idriab v. Belgium*, представке бр. 29787/03 и 29810/03, пресуда од 24. јануара 2008.

626 *Shamsa v. Poland*, представке бр. 45355/99 и 45357/99, пресуда од 27. новембра 2003.

627 *S.K. v. Russia*, представка бр. 52722/15, пресуда од 14. фебруара 2017.

628 Члан 62 ЗА.

на слободу кретања само на територији Републике Србије, и то од тренутка пријема у центар за азил или други објект који је намењен за смештај тражилаца азила, осим ако постоје разлози за ограничење њиховог кретања.<sup>629</sup>

### 6.2.2. Разлози за ограничење слободе кретања тражилаца азила

Новим ЗА прецизније су дефинисани услови за ограничење кретања тражилаца азила. Поменуто право може бити ограничено само решењем Канцеларије за азил, и то у две групе ситуација. Прво, могуће је ограничење слободе кретања онда када је неопходно ради: 1) утврђивања идентитета или држављанства; 2) утврђивања битних чињеница, доказа и околности на којима је заснован захтев за азил, а који се не могу утврдити без ограничења кретања тражиоца, посебно ако постоји ризик од бекства, који се процењује на основу свих чињеница, доказа и околности случаја; овом приликом посебно се узима у обзир ранији покушај лица да самовољно напусти Републику Србију, његово одбијање да му се провери и утврди идентитет, као и прикривање или давање лажних података о идентитету или држављанству; 3) обезбеђења присуства тражиоца у поступку азила, када се основано може претпоставити да је поднео захтев да би избегао депортацију; 4) заштите безбедности Републике Србије и јавног поретка; 5) одлучивања, у оквиру поступка, о праву тражиоца да уђе на територију Републике Србије.<sup>630</sup>

Поред горенаведених разлога, као основ за ограничење кретања тражилаца азила прописано је и кршење кућног реда у центрима за азил или другом објекту за смештај тражилаца азила, или ако лице не сарађује с овлашћеним службеницима приликом здравственог прегледа.<sup>631</sup> Таква мера доприноси ефикаснијем поштовању важећих закона и даје основ за кажњавање оних тражилаца који крше законом прописане обавезе, а што раније било прописано када се ради о овој врсти преступа.

ЗА предвиђа неколико мера којима се може ограничити кретање тражилаца азила. У питању су: 1) забрана напуштања центра за азил, одређене адресе, односно одређеног подручја; 2) обавеза редовног јављања у одређено време полицијској станици према месту боравка; 3) одређивање боравка у прихватилишту за странце, образваном у складу са ЗС, под појачаним полицијским надзором; 4) одређивање боравка у установи социјалне заштите за малолетна лица с појачаним надзором; и 5) привремено одузимање путне исправе.<sup>632</sup>

Ограничење кретања може трајати само док постоје разлози због којих се изриче, а најдуже три месеца. Изузетно, када се кретање ограничава из разлога који се тичу утврђивања чињеница и околности, обезбеђења присуства тражиоца у поступку азила и заштите безбедности и јавног поретка, ограничење кретања се може продужити на додатна три месеца. Тражилац азила има право да поднесе

629 Члан 49 ЗА.

630 Члан 77, ставови 1 и 3 ЗА.

631 Члан 77, став 2 ЗА.

632 Члан 78, став 1 ЗА.

жалбу надлежном вишем суду против одлуке о ограничењу кретања у року од осам дана од дана њеног уручења. Жалба не одлаже извршење решења.<sup>633</sup>

### 6.2.3. Мера одређивања боравака у прихватилишту за странце

Прихватилиште за странце је дефинисано као објекат за смештај странаца којима није дозвољен улазак у земљу или за које је донето решење о протеривању, удаљењу из земље или о враћању, али их није могуће одмах удаљити, те којима је, у складу са законом, одређен боравак под појачаним полицијским надзором.<sup>634</sup> Имајући у виду карактер и природу мере обавезног боравака у прихватилишту за странце уз појачан полицијски надзор, која се по ЗА квалификује као мера ограничења слободе кретања,<sup>635</sup> приликом поступања треба водити рачуна о међународним стандардима и квалификацијама које се везују за лишење слободе. Тај закључак се намеће имајући у виду услове смештаја у прихватилишту, који су предвиђени ЗС, а нарочито забрану напуштања прихватилишта без одобрења, право на контакт само с адвокатом, члановима породице и надлежним конзуларним службама,<sup>636</sup> као и чињеницу да мера може трајати до шест месеци. Она може да се изрекне најдуже до 3 месеца, а само изузетно може да се продужи на још толики временски период, када је то потребно ради утврђивања битних чињеница, доказа и околности на којима је заснован захтев за азил, а који се не могу утврдити без ограничења кретања тражиоца, посебно ако постоји ризик од бекства. Такође, ограничење кретања се може продужити за три месеца и ради обезбеђивања присуства тражиоца у поступку азила, кад се основано може претпоставити да је захтев за азил поднео да би избегао депортацију и из разлога заштите безбедности Републике Србије и јавног поретка у складу са законом.<sup>637</sup>

ЗА предвиђа да се против решења Канцеларије за азил о одређивању боравака у прихватилишту за странце може поднети жалба надлежном вишем суду у року од осам дана од дана уручења решења.<sup>638</sup> С друге стране, ЗС ставља право преиспитивања решења надлежног органа или граничне полиције о одређивању боравака у прихватилишту за странце у надлежност Управног суда.<sup>639</sup> Такође, с обзиром да ЗА не предвиђа гаранције које предвиђа ЗС – попут оне да се странац обавештава у најкраћем року, писаним путем, на језику који разуме или се оправдано претпоставља да га разуме, о разлозима за одређивање боравака у прихватилишту<sup>640</sup> – применом начела аналогije, требало би применити гаранције које пружа ЗС и на тражиоце азила којима је одређен боравак у прихватилишту за странце.

633 Члан 78, ставови 3–6 ЗА.

634 Члан 3, став 1, тачка 28 ЗС.

635 Члан 78, став 1, тачка 3 ЗА.

636 Члан 91, став 2, тачка 1 и 3 ЗС.

637 Члан 78, ставови 3 и 4 ЗА.

638 Члан 78, став 5 ЗА.

639 Члан 90, ЗС.

640 Видети члан 87, став 6 ЗС.

Посебно је важно што ЗА прописује да би код изрицања мере боравка у прихватилишту за странце требало водити рачуна о томе да се она може изрећи тек када се у конкретном случају утврди да се другим мерама не може остварити сврха ограничења кретања.<sup>641</sup> Такође, ову меру је могуће изрећи и ако тражилац азила прекрши забрану напуштања центра, односно одређеног подручја или редовног јављања полицијској станици,<sup>642</sup> што је управо у складу с принципом да се прво изриче мање интрузивна мера. Похвално је што се ова мера у пракси заиста ретко и изриче, а то се чини само из разлога наведених у Закону.

У једном предмету, Канцеларија за азил је донела решење о одређивању боравка под појачаним полицијским надзором у прихватилишту за странце држављанину Ирана. Поменута мера му је изречена због непоштовања кућног реда центра за азил, као и због ризика од бекства, јер је више пута напуштао центар без пријаве овлашћеном службенику и враћао се преко оgrade у касним вечерњим часовима.<sup>643</sup> Први основ чини се сасвим оправданим, иако је у образложењу решења требало навести више чињеница и околности које указују на испуњеност услова за ограничење слободе кретања у конкретном случају. Они су садржани у образложењу решења Вишег суда у Београду, који је одлучивао у поступку по жалби на првостепено решење.<sup>644</sup> Ипак, други основ (ризик од бекства) не делује убедљиво, јер се није дешавало да се тражилац азила не врати у центар, а његово понашање и у оваквим ситуацијама може се подвести под кршење правила кућног реда.

У другом предмету, држављанину Ирака је изречена мера боравка под појачаним полицијским надзором у прихватилишту за странце, јер је утврђено да је више пута напуштао територију Републике Србије с фалсификованом путном исправом Бугарске.<sup>645</sup> Донета је одлука да му се изрекне мера ограничења кретања ради утврђивања битних чињеница, доказа и околности на којима је заснован захтев за азил, а који се не могу утврдити без ограничења кретања тражиоца, посебно ако постоји ризик од бекства.<sup>646</sup> Сматрамо да је донета исправна одлука, посебно ако се узму у обзир све чињенице, докази и околности случаја – ранији покушаји тражиоца азила да самовољно

---

641 Члан 78, став 2 ЗА. Ово је у складу с чланом 188 Законика о кривичном поступку, који предвиђа неколико мера за обезбеђење присуства окривљеног и несметано вођење поступка, међу којима су: довођење, забрана прилажења, састајања или комуницирања с одређеним лицем и посеђивања одређених места, забрана напуштања боравишта и забрана напуштања стана. Такође, Законик прописује у члану 189 да се не сме применити тежа мера уколико се иста сврха може постићи блажом мером, као и да се притвор може одредити само ако се иста сврха не може остварити другом мером (члан 210). И у прекршајном поступку је прописано правило да не треба применити тежу меру уколико се иста сврха може постићи блажом мером (члан 43 Закона о прекршајима, „Сл. гласник РС“, бр. 65/2013, 13/2016, 98/2016 – одлука УС.

642 Члан 79 ЗА.

643 Канцеларија за азил, решење од 29. октобра 2018.

644 Видети: Виши суд у Београду, Одељење за претходни поступак, Кппр. бр. 228/18, решење од 28. новембра 2018.

645 Канцеларија за азил, решење од 11. фебруара 2019.

646 У питању је примена члана 77, став 1, тачка 2 ЗА.

напусти територију Републике Србије, његово одбијање да му се провери и утврди идентитет, као и прикривање или давање лажних података о идентитету или држављанству. Поменуто решење је укинато након два месеца јер је констатовано да су престали разлози због којих је изречена мера ограничења кретања.<sup>647</sup>

Потребно је водити рачуна о томе да због правне сигурности није довољно само констатовати да су престали разлози за изрицање мере, већ да треба навести чињенице које поткрепљују такве тврдње, нпр. лице је саслушано, утврђен је његов идентитет, држављанство и сл.

Занимљив је и случај у коме је Канцеларија за азил донела решење о одређивању боравка под појачаним полицијским надзором у прихватилишту за странце држављанину Ирака због опасности за безбедност и јавни поредак земље. Виши суд је оправдано поништио решење и наложио Канцеларији за азил да у поновном поступку наведе чињенице, односно доказе, на основу којих произлази таква опасност. Канцеларија за азил је донела ново решење у којем је образложила да опасност проистиче из повезаности тражиоца азила с присталицама Демократске странке Курдистана и фотографије на којој се он види у униформи курдске војске на полагају.<sup>648</sup> Ипак, имајући у виду специфичан основ за ограничење слободе кретања, Канцеларија за азил би у будућим одлукама морала да се ослони и на процену понашања тражиоца азила на територији Републике Србије, пошто његово учешће у војним активностима може бити основ за одбијање захтева за азил, али не мора истовремено представљати и безбедносни ризик по Републику Србију.

Коначно, ЗА предвиђа и заштиту посебно угрожених категорија лица. Када су у питању малолетна лица, малолетна лица без пратње, особе с инвалидитетом, старија лица, труднице, самохрани родитељи с малолетном децом, жртве трговине људима, тешко болесна лица, особе с душевним поремећајима, као и лица која су била мучена, силована или изложена другим тешким облицима психолошког, физичког или полног насиља, као што су жене жртве сакаћења полних органа, њима се може одредити боравак у прихватилишту за странце само уколико се индивидуалном проценом утврди да такав смештај одговара њиховим личним околностима и потребама, а посебно здравственом стању.<sup>649</sup> Изузетак представљају малолетници без пратње којима се, као посебно угроженој категорији, не може одредити смештај у прихватилиште за странце, већ искључиво боравак у установи социјалне заштите за малолетна лица с појачаним надзором, и то само ако се не могу делотворно применити алтернативне мере.<sup>650</sup>

647 Канцеларија за азил, решење од 12. априла 2019.

648 Канцеларија за азил, решење бр. 26–5868/16, од 31. марта 2017.

649 Члан 80, став 1 ЗА.

650 Члан 78, став 1, тачка 4 и члан 80, став 2 ЗА.

## 6.3. ЛИШЕЊЕ СЛОБОДЕ СТРАНАЦА/ОГРАНИЧЕЊЕ СЛОБОДЕ КРЕТАЊА СТРАНАЦА

Лишење слободе се у домаћем правном систему шире тумачи, те се дефинише не само као хапшење и притвор, већ и као задржавање, забрана напуштања стана и боравак у установи, који се, у складу с одредбама Законика о кривичном поступку, урачунавају у притвор.<sup>651</sup> У Републици Србији странци могу бити лишени слободе или подвргнути ограничењима слободе кретања у различитим ситуацијама и околностима. Најчешћи разлог лишења слободе биће спречавање незаконитог уласка у Републику Србију и спровођење поступка екстрадиције, што је у складу с чланом 5, став 1 Европске конвенције о људским правима. С друге стране, постоје и друге, мање интрузивне мере, које се у начелу могу квалификовати као ограничење слободе кретања, попут боравка у прихватилишту, обавезног боравка у одређеном месту и боравка у међународним транзитним зонама и на аеродрому, што ће зависити од околности сваког случаја.

### 6.3.1. Разлози за ограничење слободе кретања у складу са ЗС

ЗС предвиђа могућност задржавања странца у просторијама надлежног органа, уколико је то потребно да би се утврдио његов идентитет, или законитост његовог боравка на територији Републике Србије.<sup>652</sup> У случају када је решење о враћању већ донето а надлежни орган процени да постоје разлози за обезбеђење принудног удаљења, странац може бити задржан у просторијама надлежног органа ради спровођења до граничног прелаза.<sup>653</sup>

За обезбеђење доступности странца надлежном органу у циљу спровођења принудног удаљења, ЗС такође предвиђа обавезни боравак у одређеном месту. Обавезни боравак подразумева боравак на одређеној адреси, уз обавезу странца да се јавља надлежном органу. Одређује се решењем надлежног органа у временском трајању до једне године, уз могућност продужења на још годину дана у зависности од постојања разлога због којих се одређује обавезни боравак. Против решења о одређивању обавезног боравка странац може да изјави жалбу у року од осам дана од дана пријема решења, али она не одлаже извршење решења. О жалби одлучује МУП, а против решења донетог у другом степену може се покренути управни спор пред Управним судом.<sup>654</sup>

651 Члан 23, став 2, тачка 23 Законика о кривичном поступку.

652 Члан 86, став 1 ЗС.

653 Члан 86, став 2 ЗС.

654 Члан 93 ЗС.



Најдрастичнија мера ограничења слободе кретања јесте боравак у прихватишту за странце.<sup>655</sup> Та мера може бити изречена када обавезни боравак на одређеној адреси не би представљао ефикасну меру за обезбеђење доступности странца у сврху припреме враћања или извршења принудног удаљења.<sup>656</sup> Странац не може да напусти прихватиште без одобрења и ова мера се може изрећи најдуже до 180 дана.<sup>657</sup> Такође, ЗС признаје право странцу да одређени временски период у току дана проведе на отвореном, с обзиром да је у питању установа затвореног типа.<sup>658</sup> Када је реч о режиму боравка у прихватишту за странце, важно је водити рачуна о међународним стандардима, којима се даје примат обезбеђивању адекватних гаранција у односу на квалификацију изречене мере.

Новину у односу на претходни закон представља могућност да решење о одређивању боравка у прихватишту, поред надлежног органа (полицијске управе), може донети и гранична полиција.<sup>659</sup> Боравак у прихватишту ће се одредити у случају процене да постоји ризик да странац неће бити доступан надлежном органу ради спровођења принудног удаљења, или да странац избегава или омета припрему за враћање односно принудно удаљење.<sup>660</sup>

Ризик да странац неће бити доступан надлежном органу ради спровођења принудног удаљења представља постојање оправдане сумње да страни држављанин неће добровољно напустити Републику Србију и поступити у складу с решењем о враћању. Основана сумња постоји уколико странац: 1) не поседује документа за утврђивање идентитета; 2) не сарађује у поступку враћања или омета своје удаљење; 3) није добровољно напустио Републику Србију; 4) не сарађује у поступку утврђивања идентитета или држављанства или је о себи дао лажне или противречне податке; 5) користи или је користио лажне или фалсификоване документе; 6) покуша или је већ ушао у Републику Србију на незаконит начин; 7) није поштовао обавезе из решења о обавезном боравку у одређеном месту; 8) нема родбину или друштвене везе у Републици Србији; 9) нема средстава за обезбеђивање смештаја, односно издржавања.<sup>661</sup> То су углавном разлози из којих може да дође до ограничења слободе кретања и у државама чланицама ЕУ. Такође, у складу с Директивом ЕУ о враћању, у домаће законодавство је транспонован концепт ризика од бекства (*risk of absconding*), те је прописано да он представља ризик да странац неће бити доступан надлежном органу за спровођење принудног удаљења.

655 Код изрицања ове мере увек треба водити рачуна да се она по својој природи може квалификовати као лишење слободе, те да је неопходно обезбедити странцу све потребне гаранције.

656 Члан 87, ЗС.

657 Члан 88 и 91 

658 Члан 91, став 2, тачка 5 ЗС.

659 Члан 87, став 1 ЗС.

660 Члан 87, став 2 ЗС. Сматра се да странац избегава или омета припрему за враћање или принудно удаљење уколико његов идентитет не може да се утврди, односно уколико не поседује путну исправу. Члан 87, став 4 ЗС.

661 Члан 87, став 3 ЗС.

То је уједно један од основних разлога за смештај странца у прихватилиште, као крајње мере обезбеђења његовог присуства.

У једном предмету, држављанину Уједињених Арапских Емирата, који је током боравка у Републици Србији изгубио путну исправу на основу које је ушао у нашу земљу, одређен је боравак у прихватилишту за странце, јер су надлежни органи утврдили да представља неприхватљив ризик по безбедност Републике Србије и њених грађана. Њему је отказан краткотрајни боравак и смештен је у прихватилиште за странце јер га није било могуће одмах удаљити с територије Републике Србије.<sup>662</sup> Такав разлог је чест основ за смештај у прихватилиште за странце.

### 6.3.2. Третман у прихватилишту за странце

У одредбе ЗС су унети основи кућног реда и правила боравка у прихватилишту, где се, поред обавеза, прописују и права странца, као што је право на контакт с адвокатом, члановима породице и конзуларним службама његове земље, право на хитну медицинску помоћ, право на боравак на отвореном и време за рекреацију, те право да у складу с прописаном процедуром искаже незадовољство условима смештаја у прихватилишту.<sup>663</sup> Одредбе су и додатно разрађене у Правилнику о кућном реду и правилима боравка у прихватилишту за странце.<sup>664</sup>

ЗС, као и ЗА, садржи неколико одредби којима се штите посебно угрожене категорије лица. Тако смештај малолетног странца у прихватилиште представља крајњу меру, која мора трајати најкраћи могући временски период, а малолетник мора бити смештен заједно с родитељем, старатељем, односно законским заступником. Закон предвиђа да ће се приликом боравка малолетника у прихватилишту водити рачуна о његовом најбољем интересу. Када су у питању малолетници без пратње, надлежни центар за социјални рад одређује смештај у установи социјалне заштите или специјализованим прихватилиштима намењеним за смештај малолетних странаца без пратње.<sup>665</sup> Обавеза да се, у односу на правила боравка у прихватилишту, узму у обзир потребе и других посебно угрожених категорија лица такође је експлицитно предвиђена Законом.<sup>666</sup> Осим тога, када је у питању одређивање боравка у прихватилишту у сврху припреме враћања или извршења принудног удаљења, ЗС као изузетак предвиђа ситуацију када странац има здравствене или друге посебне потребе, у односу на кога постоји обавеза надлежних органа да се обезбеди други одговарајући смештај.<sup>667</sup>

662 МУП, Управа за странце, решење од 1. марта 2019.

663 Члан 91, став 2, тачка 3–6 ЗС.

664 Правилник о кућном реду и правилима боравка у прихватилишту за странце, „Службени гласник РС“, број 42/2018.

665 Члан 92 ЗС.

666 Члан 91, став 2, тачка 7 ЗС.

667 Члан 87, став 5 ЗС.

Боравак у прихватилишту за странце треба да траје што је краће могуће и не може да буде дужи од 90 дана. После истека рока од 90 дана, странцу се може продужити боравак у прихватилишту најдуже још 90 дана, уколико и даље није утврђен његов идентитет или уколико намерно омета принудно удаљење. У сваком случају, укупно време боравка у прихватилишту не може да буде дуже од 180 дана.<sup>668</sup>

Против решења о смештају лица у прихватилиште и решења о продужењу смештаја није дозвољена жалба, већ је могуће директно покренути управни спор. Тужба се подноси у року од 8 дана од дана уручења одлуке и не одлаже извршење решења. Истом одредбом предвиђена је обавеза Управног суда да о тужби одлучи у року од 15 дана од дана подношења тужбе.<sup>669</sup>

У једном предмету, држављанину Туниса није био омогућен улазак у Републику Србију због постојања оправдане сумње да неће користити боравак у намеравану сврху, због чега је донета одлука о одбијању уласка.<sup>670</sup> Како лице није било могуће одмах принудно вратити на почетну дестинацију, њему је одређено решење о смештају у прихватилиште за странце.<sup>671</sup> Већ након недељу дана је донето решење о отпуштању из прихватилишта јер је поседовао важећу путну исправу и повратну авионску карту за Тунис.<sup>672</sup>

Држављанину Индије је одбијен улазак у Републику Србију из истог разлога као и у претходном случају.<sup>673</sup> Како лице у том тренутку није било могуће вратити на почетну дестинацију, њему је уручено решење о смештају у прихватилиште за странце.<sup>674</sup> Пошто је лице поседовало важећу путну исправу, као и повратну карту, убрзо је отпуштено из прихватилишта како би се вратило за Индију.<sup>675</sup>

---

668 Члан 88, ставови 1, 2 и 4 ЗС.

669 Члан 90 ЗС.

670 МУП, Управа граничне полиције, одлука о одбијању уласка у Републику Србију од 19. марта 2019.

671 МУП, Управа граничне полиције, решење од 20. марта 2019.

672 МУП, Прихватилиште за странце, решење од 26. марта 2019. Видети и МУП, Прихватилиште за странце, решење од 26. марта 2019; МУП, Прихватилиште за странце, решење од 26. марта 2019; МУП, Прихватилиште за странце, решење од 26. марта 2019; МУП, Прихватилиште за странце, решење од 26. марта 2019; МУП, Прихватилиште за странце, решење од 26. марта 2019. МУП, Прихватилиште за странце, решење од 26. марта 2019; МУП, Прихватилиште за странце, решење од 26. марта 2019. Имајући у виду велики број истих типских предмета, оправдано се може поставити питање да ли је у сваком случају испитано да ли постоји сумња да лице неће користити боравак у намеравану сврху или се овде радило о колективном протеривању странаца с територије Републике Србије само на основу чињенице да су из Туниса. Видети и МУП, Прихватилиште за странце, решење од 16. априла 2019; МУП, Прихватилиште за странце, решење од 7. маја 2019.

673 МУП, Управа граничне полиције, одлука о одбијању уласка у Републику Србију од 8. априла 2019.

674 МУП, Управа граничне полиције, решење од 8. априла 2019.

675 МУП, Прихватилиште за странце, решење од 11. априла 2019. Видети и МУП, Прихватилиште за странце, решење од 11. априла 2019; МУП, Дирекција полиције, Прихватилиште за странце, решење од 11. априла 2019. Видети и МУП, Прихватилиште за странце, решење од 11. маја 2019.

Држављанин Кине је 22. марта 2019. године допутовао на територију Републике Србије преко граничног прелаза Сурчин, користећи безвизни режим између НР Кине и Републике Србије. Имао је намеру да оде у земље ЕУ, те је након два дана, с групом од још 14 кинеских држављана, на незаконит начин прешао државну границу с Бугарском, где га је ухватила бугарска полиција. На основу споразума о реадмисији, враћен је у Србију, након чега је донето решење о његовом враћању у земљу порекла, са забраном уласка на територију Републике Србије у трајању од 6 месеци и обавезом напуштања наше земље у року од 30 дана од дана доношења решења (с назнаком да ће бити принудно удаљен ако не поступи по овом решењу). Боравак у прихватилишту му је одређен јер није имао родбину и друштвене везе у Републици Србији, а постојала је оправдана сумња да ће поновити учињено дело.<sup>676</sup> Како је лице поседовало важећу путну исправу и повратну карту, отпуштен је из прихватилишта за странце.<sup>677</sup>

Закон прописује да до отпуштања из прихватилишта може да дође у следећим ситуацијама: 1) ако више не постоје разлози због којих је мера изречена у сврху припреме враћања или извршења принудног удаљења (више не постоји ризик да странац неће бити доступан надлежном органу ради спровођења принудног удаљења, односно не избегава или не омета припрему за враћање или принудно удаљење); 2) ако Управни суд донесе одлуку да странца треба отпустити из прихватилишта; 3) ако истекне временски рок на који је одређен боравак у прихватилишту; или 4) ако странац затражи азил у Републици Србији, осим уколико постоје разлози за ограничење кретања тражиоца азила у складу с одредбама ЗА.<sup>678</sup> Последњи, четврти, основ указује на добро хоризонтално повезивање ЗС и ЗА у овој области.

## 6.4. ПРИМЕНА ОПШТЕГ КРИВИЧНОГ РЕЖИМА

Већ је било речи о томе да, када странац учини неко кривично дело или прекршај на територији Републике Србије, треба да буде подвргнут општем кривичном и прекршајном режиму. У случају лишења слободе, тражилац азила, лице које је добило азил или мигрант, уживају све процесне гаранције које су предвиђене Закоником о кривичном поступку (ЗКП).<sup>679</sup> У питању су следећа права:

- 1) да одмах на језику који разуме буде обавештен о разлогу хапшења;
- 2) да, пре него што буде саслушан, има поверљив разговор с браниоцем, који се надзире само гледањем, а не и слушањем;

676 МУП, Одсек за странце и сузбијање ирегуларних миграција, решење од 19. априла 2019.

677 МУП, Прихватилиште за странце, решење од 24. априла 2019. Видети и: МУП, Прихватилиште за странце, решење од 24. априла 2019; МУП, Дирекција полиције, Прихватилиште за странце, решење од 24. априла 2019; МУП, Прихватилиште за странце, решење од 24. априла 2019; МУП, Прихватилиште за странце, решење од 24. априла 2019; МУП, Прихватилиште за странце, решење од 24. априла 2019.

678 Члан 89 ЗС.

679 Законик о кривичном поступку, „Сл. гласник РС“, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2011, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019.

- 3) да захтева да, без одлагања, буде обавештен о хапшењу неко од чланова његове породице или друго њему блиско лице, као и дипломатско-конзуларни представник државе чији је држављанин, односно представник овлашћене међународне организације јавноправног карактера, ако је у питању избеглица или лице без држављанства; и
- 4) да захтева да га без одлагања прегледа лекар кога слободно изабере, а ако он није доступан, лекар кога одреди јавни тужилац, односно суд.<sup>680</sup>

ЗКП даље предвиђа да лице које је ухапшено без одлуке суда, односно лице ухапшено на основу одлуке суда које није саслушано, без одлагања, а најкасније у року од 48 часова, мора да буде предато надлежном судији за претходни поступак или, ако се то не догоди, пуштено на слободу.<sup>681</sup> Важна је и одредба којом се прописује да је дужност свих органа који учествују у кривичном поступку и органа који пружају правну помоћ да сведу трајање притвора на најкраће неопходно време и да поступају с нарочитом хитношћу, ако се окривљени налази у притвору. Такође, притвор ће бити укинут чим престану разлози на основу којих је одређен.<sup>682</sup> ЗКП даље регулише разлоге за притвор, одлучивање о притвору, решење о одређивању притвора, као и материјалне гаранције које се тичу поступања с притвореницима (забрана вређања њихове личности и достојанства, права и дужности које им припадају, као и питања посете и преписке с њима).<sup>683</sup>

И ЗП прописује разлоге за привођење и задржавање, права која има лице лишено слободе, могућност изрицања одређених мера за несметано вођење прекршајног поступка, као и низ процесних и материјалних гаранција које су од значаја за ситуације у којима изречене мере представљају лишење слободе или ограничење слободе кретања.

Важно је нагласити и да странци могу одговорати за сва кривична дела која су предвиђена Кривичним закоником. У том случају, уобичајена је пракса да матична служба казнено-поправног завода контактира подручну полицијску управу која је надлежна за кретање и боравак странаца, како би се утврдила потреба за доношењем решења о враћању странца, са забраном уласка на територију Републике Србије у одређеном периоду.

У једном предмету, држављанка Хрватске је одслужила двогодишњу затворску казну у КПЗ за жене у Пожаревцу због кривичног дела тешке крађе, а након одслужене казне, донето је решење да напусти територију Републике Србије у року од 7 дана од дана уручења решења и изречена јој је забрана уласка у нашу земљу у трајању од две године.<sup>684</sup> И италијански држављанин је одслужио једногодишњу затворску казну у КПЗ Сремска Митровица, такође, због тешке крађе. Њему је утврђена обавеза да напусти територију Републике Србије у року од 15 дана од дана уручења решења.<sup>685</sup>

680 Члан 69 ЗКП-а.

681 Члан 69, став 2 ЗКП-а.

682 Члан 210, ставови 2 и 3 ЗКП-а.

683 Чланови 211–220 ЗКП-а.

684 МУП, Одсек за странце и сузбијање ирегуларних миграција, решење од 17. маја 2019.

685 МУП, Одсек пограничне полиције за странце и сузбијање илегалних миграција, решење од 21. фебруара 2019.



## 7. Напуштање територије Републике Србије

Удаљење странца с територије Републике Србије регулисано је како ЗА тако и ЗС. ЗА прописује да је странац чији је захтев за азил одлуком надлежног органа одбијен или одбачен, или је поступак обустављен, а који нема други основ за боравак у земљи, дужан да је напусти у року који је одређен том одлуком. Иста обавеза се односи и на лице коме је престала привремена заштита, као и на лице којем је укинута или поништена одлука о усвајању захтева за азил.<sup>686</sup> ЗА даље прописује да, уколико странац добровољно не напусти Републику Србију у остављеном року, биће принудно удаљен у складу са ЗС.<sup>687</sup> Ипак, до принудног удаљења не мора одмах да дође, јер се у таквој ситуацији доноси решење о враћању и одређује се (нови) рок за добровољно напуштање земље у коме је странац дужан да напусти Србију.<sup>688</sup> Странац тада има могућност да добровољно напусти Србију или да буде принудно враћен. Такође, странац има могућност и да се пријави за програм добровољног повратка. У таквој ситуацији, Комесаријат за избеглице и миграције спроводи програме добровољног повратка странаца у земљу порекла. У наредним излагањима биће анализирани све три опције које стоје на располагању странцима: добровољни повратак, добровољно напуштање земље и принудно удаљење.

### 7.1. ДОБРОВОЉНИ ПОВРАТАК

Мигранти који желе да се врате у земљу порекла и који немају потребу за међународном заштитом, могу добити помоћ за повратак у земљу порекла и реинтеграцију. Асистирани добровољни повратак има неколико фаза: 1) пружање информација и саветовање о повратку; 2) помоћ пре одласка, укључујући помоћ за добијање адекватног путног документа и авио-карата, као и трансфер до аеродрома; 3) помоћ у транзиту; 4) помоћ за повратак лица на територију државе порекла.<sup>689</sup>

686 Члан 86, став 1 ЗА.

687 Члан 86, став 3 ЗА.

688 Члан 77, став 1 ЗС.

689 И. Крстић, *Приручник о заштити миграната у Републици Србији*, Међународна организација за миграције, 2018, 125.

ЗА први пут уређује питање добровољног повратка. Тако се у закону одређује надлежност Комесаријата за избеглице и миграције да спроводи програм добровољног повратка странца чији је захтев за азил одлуком надлежног органа одбијен, одбачен, поступак азила обустављен, странца којем је престала привремена заштита, као и странца којем је престало право на азил укидањем или поништавањем одлуке о усвајању захтева за азил.<sup>690</sup> На захтев горенаведених лица, Комесаријат предузима одговарајуће мере како би им омогућио добровољан повратак у државу порекла, при чему све време води рачуна да се поштује њихово достојанство. Како би странац донео адекватну одлуку о добровољном повратку, Комесаријат разматра релевантне извештаје о стању у држави порекла, упознаје лице с тим стањем и омогућава му да донесе одлуку о повратку уз потпуно познавање чињеница.<sup>691</sup> Након што се странац укључи у програм добровољног повратка, остварује права у складу с одредбама ЗА,<sup>692</sup> тако да до дана повратка у државу порекла, има право на:

- 1) боравак и слободу кретања у Републици Србији;
- 2) смештај, исхрану, одећу и обућу;
- 3) здравствену заштиту;
- 4) предшколско, основно и средње образовање;
- 5) информисање и правну помоћ; као и
- б) слободу вероисповести.<sup>693</sup>

ЗС признаје да странац има право да се укључи у програм за подршку добровољног повратка који спроводи Комесаријат за избеглице и миграције. Уколико то учини, странац остварује права у складу с одредбама ЗА, којима је прописан добровољни повратак.<sup>694</sup>

## 7.2. ДОБРОВОЉНО НАПУШТАЊЕ ЗЕМЉЕ

Лицу које незаконито борави на територији Републике Србије, надлежни орган доноси решење о враћању и одређује рок за добровољно напуштање земље.<sup>695</sup> Странац је напустио Републику Србију након уласка у другу државу у коју му је одобрен улазак.<sup>696</sup> Дакле, код добровољног напуштања лице се не враћа нужно у државу порекла као код добровољног повратка, већ је битно да је напустило територију Републике Србије.

690 Члан 23, став 3 ЗА. Програм се спроводи у складу с Уредбом о утврђивању Програма за подршку добровољног повратка странца за период од 2019. до 2021, „Службени гласник РС“, бр. 10/2019.

691 Члан 85, ставови 1–2 ЗА.

692 Члан 77, став 6 ЗС.

693 Члан 85, став 3 ЗА.

694 Члан 77, став 6 ЗС.

695 Члан 77, став 1 ЗС.

696 Члан 77, став 8 ЗС.



Сматраће се да је лице добровољно напустило Републику Србију ако је извршило обавезу у року који му је одређен у решењу,<sup>697</sup> а тај рок може бити продужен из оправданих разлога.<sup>698</sup>

Приликом одређивања рока, надлежни орган води рачуна о времену у коме странац може да напусти територију Републике Србије, као и о специфичној ситуацији посебно угрожених лица, али тај рок не може бити краћи од седам дана ни дужи од 30 дана од дана доношења решења о враћању.<sup>699</sup> Изузетак представља ситуација када постоји ризик да странац неће бити доступан надлежном органу ради спровођења принудног удаљења или ако странац представља опасност по безбедност Републике Србије и њених грађана, када се решењем о враћању може наложити странцу да одмах напусти територију Републике Србије, или у року који је краћи од седам дана.<sup>700</sup>

Надлежни орган такође може да продужи период за добровољно напуштање странцу који из оправданих разлога није напустио Републику Србију у року који му је одређен.<sup>701</sup>

У случају да је лицу наложено да напусти Србију решењем о одбацавању или одбијању захтева за азил, ЗА је прецизирао да рок не може бити краћи од 7 дана, нити дужи од 30 дана од дана пријема правноснажне одлуке.<sup>702</sup> Уобичајена пракса Канцеларије за азил јесте да утврђује рок од 15 дана за напуштање територије Републике Србије.<sup>703</sup> Ипак, треба водити рачуна да је могући законски рок дупло дужи и да увек треба ценити личне околности тражиоца азила, како би се утврдио рок који је адекватан за напуштање територије. Код одлуке о одбијању захтева за азил, испитују се личне околности тражиоца азила, па и ризик којем би потенцијално био изложен након повратка у земљу порекла.<sup>704</sup>

697 Члан 77, став 2 ЗС.

698 Члан 77, став 5 ЗС.

699 Члан 77, став 4 ЗС. Полицијска управа је у досадашњој пракси најчешће одређивала рок од 10 или 15 дана од уручења решења. Видети: МУП, Дирекција полиције, решење од 22. маја 2019; МУП, Дирекција полиције, решење од 1. марта 2019; МУП, Дирекција полиције, решење од 8. фебруара 2019; МУП, Дирекција полиције, решење од 15. априла 2019; МУП, Дирекција полиције, решење од 21. фебруара 2019; МУП, Дирекција полиције, решење од 5. фебруара 2019; МУП, Дирекција полиције, решење од 5. фебруара 2019. У пракси се среће и рок од 7 дана (на пример, МУП, Дирекција полиције, решење од 19. априла 2019), односно 30 дана (на пример МУП, Дирекција полиције, решење од 9. маја 2019).

700 Члан 77, став 7 ЗС.

701 Члан 77, став 5 ЗС.

702 Члан 86, став 2 ЗА.

703 Видети, на пример, Канцеларија за азил, решење од 18. марта 2019.

704 Видети, на пример, Канцеларија за азил, решење бр. 26–1500/18, од 5. октобра 2018; Канцеларија за азил, решење бр. 26–1078/18, од 14. јануара 2019; Канцеларија за азил, решење бр. 26–1676/18, од 8. маја 2019.

Личне околности тражиоца азила не испитују се у случају одбацивања захтева азил, па треба водити рачуна да и у овој ситуацији постоји обавеза МУП-а да процени ризик повратка у земљу порекла приликом доношења сваке одлуке која се тиче удаљења лица с територије Републике Србије. Та процена подразумева ризик како од директног тако и од индиректног повратка у земљу порекла, где лицу може претити опасност по живот и интегритет. Имајући у виду да одлука о удаљењу лица с територије Републике Србије представља далекосежну меру, донета решења морају да буду конзистентна, образложење решења мора да одговара диспозитиву и све чињенице морају бити тачно утврђене како би се донела законита одлука.

Странац, у року који му је остављен за добровољно напуштање, има право на хитну медицинску помоћ и право на основно образовање (ако је у питању малолетник).

## 7.3. ПРИНУДНО УДАЉЕЊЕ

### 7.3.1. Решење о враћању и забрана уласка

Странцу који незаконито борави на територији Републике Србије доноси се решење о враћању. Против овог решења може се изјавити жалба преко надлежног органа у року од 15 дана од дана достављања решења. Жалба се подноси у писаној форми, на српском језику, уз плаћање прописане таксе. О жалби на решење одлучује МУП. Жалба не одлаже извршење решења о враћању, осим у случајевима када постоји стварна опасност кршења права у вези са забраном принудног удаљења,<sup>705</sup> или ако за то постоје озбиљни хуманитарни разлози. Против решења донетог у другостепеном поступку може се покренути управни спор.<sup>706</sup>

Неопходно је да надлежни орган, приликом израде решења о враћању, посебно има у виду овај изузетак, те да у складу с расположивим информацијама наведе да је у оквиру поступка узета у обзир чињеница да за странца не прети опасност од кршења начела забране принудног удаљења ни у земљи порекла ни у трећој земљи из које је ушао. Такође, обавеза је и другостепеног органа, који поступа по жалби, да се стара о поштовању начела забране принудног удаљења. Посебно је важно истаћи да поштовање

705 Забрана принудног удаљења подразумева да странац не сме бити принудно удаљен на територију где му прети прогон због његове расе, пола, сексуалне оријентације или родног идентитета, вере, националне припадности, држављанства, припадности одређеној друштвеној групи или политичког мишљења. Члан 83, став 1 ЗС.

706 Члан 80 ЗС.

овог начела не важи само за категорију лица која се налазе у поступку азила, већ за све мигранте којима се доноси решење о враћању и којима се одбија улазак у Републику Србију. Тако и у образложењу одлуке мора бити видљива процена о примени принципа забране протеривања.<sup>707</sup>

Међутим, у пракси, решења о враћању су веома кратка, у њима се не наводе разлози за долазак на територију Републике Србије, нити се врши процена о примени принципа забране протеривања.

Приликом доношења решења о враћању, странцу се може изрећи и заштитна мера, која се огледа у изрицању забране уласка лица у одређеном трајању у Републику Србију (најчешће годину дана).<sup>708</sup> Мера забране уласка у Републику Србију у одређеном временском периоду може се изрећи у неколико ситуација: 1) када странцу није одобрен период добровољног повратка;<sup>709</sup> 2) ако странац није испунио обавезу напуштања Републике Србије у складу с роком за добровољни повратак одређеним претходним решењем о враћању;<sup>710</sup> 3) ако постоји оправдана сумња да боравак није коришћен у намеравану сврху; 4) ако странац крши прописе о запошљавању и раду странаца, спречавању нереда на спортским такмичењима, јавном реду и миру, оружју, злоупотреби опојних дрога или пореским обавезама; 5) ако је странац правоснажно осуђен за кривично дело за које се гони по службеној дужности или ако је за такво кривично дело покренут поступак; 6) ако странац понавља чињење прекршаја; 7) када је странац одговоран за прекршај или осуђен за кривично дело с елементима насиља или ако је за такав прекршај или кривично дело покренут поступак; 8) ако је странац осуђен на казну затвора дужу од једне године; 9) ако је странац у периоду од пет година више пута правоснажно осуђен на казну затвора у укупном трајању од најмање три године; 10) ако је странац осуђен на казну затвора због кривичног дела против међународно заштићених права; 11) ако то захтевају разлози заштите безбедности Републике Србије и њених грађана; 12) ако странац склопи брак из користи.<sup>711</sup> Дужина забране уласка се одређује узимајући у обзир све околности појединачног случаја и не изриче се на период дужи од пет година, осим у случају да странац представља озбиљну претњу по безбедност Републике Србије и њених грађана.<sup>712</sup> Да би се донела ова одлука, потребно је узети у обзир све

707 За супротно видети, на пример, МУП, Дирекција полиције, решење од 22. маја 2019; МУП, Дирекција полиције, решење од 15. маја 2019; МУП, Дирекција полиције, решење од 15. маја 2019.

708 Видети, на пример, МУП, Одсек пограничне полиције за странце, сузбијање илегалних миграција и трговине људима, решење од 5. новембра 2018; МУП, Одсек пограничне полиције за странце, сузбијање илегалних миграција и трговине људима, решење од 2. марта 2019.

709 Треба напоменути да се овде ради о терминолошкој неусклађености закона, јер се ова одредба односи на рок за добровољно напуштање земље, а не на рок за добровољни повратак. У том смислу, то је још један од примера који указују на потребу за усклађивањем ЗС и ЗА.

710 Исто.

711 Члан 78, ставови 1–2 ЗС.

712 Члан 78, став 3 ЗС.

околности случаја, посебно разлог за изрицање мере, личне и породичне околности, његову везу са Србијом итд. Одлука у сваком случају мора бити добро образложена и мора бити јасно на основу чега је донета.

Закон оставља могућност да се надлежни орган уздржи од изрицања мере забране уласка у појединачним случајевима из хуманитарних разлога (нарочито код посебно угрожених лица и ради очувања јединства породице).<sup>713</sup> Закон оставља и могућност да се скрати или укине забрана уласка у Републику Србију, под условом да је странац добровољно напустио њену територију у складу с решењем о враћању, као и да је протекла половина времена изречене забране уласка. До ове опције долази из личних или хуманитарних разлога, односно уколико су престали разлози због којих је забрана изречена.<sup>714</sup> Против одлуке о одбијању захтева за укидање, односно скраћивање забране уласка, не може се изјавити жалба, али се може покренути управни спор.<sup>715</sup> Такође, надлежни орган може, по службеној дужности, у сваком тренутку укинути забрану уласка странца у Републику Србију у појединачним случајевима, посебно када се сумња да је особа жртва трговине људима или јесте жртва трговине људима.<sup>716</sup>

Заштитну меру може изрећи и прекршајни судија поводом прекршајне пријаве. Решења која се доносе овим поводом обично се односе на незаконит прелазак државне границе.<sup>717</sup> Прекршајни суд у Прешеву је донео пресуду у којој је пронашао да је држављанин Албаније одговоран што је нелегално прешао државну границу Републике Србије, ван места за прелаз и избегавајући граничну контролу. Код себе није имао путну исправу, већ само важећу личну карту. На саслушању је признао да се одлучио на тај корак из економских разлога, јер има забрану уласка у западну Европу. Приликом кажњавања, суд је узео у обзир да прекршајем нису проузроковане теже последице, да је учинилац признао прекршај, да је слабијег имовног стања, али и да је поступио с умишљајем. Изречена му је заштитна мера удаљења с територије Републике Србије у трајању од годину дана, и то без одлагања (одмах), јер је учинио прекршај због кога је непожељан његов даљи боравак у Републици Србији. Такође, судија је пресуду огласио извршном пре њене правноснажности, јер окривљени има пребивалиште у Албанији, а његовим одласком се може осујетити извршење пресуде,<sup>718</sup> што је честа пракса у Републици Србији. Такође, образложење решења мора да садржи разлоге за изрицање мере и

713 Члан 78, став 5 ЗС.

714 Члан 79, став 1 ЗС.

715 Члан 79, став 2 ЗС.

716 Члан 79, став 3 ЗС.

717 Односе се најчешће на кршење члана 71, став 1, тачка 1 ЗГК, а у вези с чланом 74 (незаконит боравак) и 78 (забрана уласка) ЗС.

718 Прекршајни суд у Прешеву, 2 ПР 144 2018, пресуда од 29. јануара 2018. Видети и Прекршајни суд у Прешеву, 2 ПР 303/2018, пресуда од 25. марта 2018, где је заштитна мера удаљења у трајању од једне године изречена држављанину Северне Македоније, који је с неколико Сиријаца нелегално ушао у Србију и просио по селима пре него што га је полиција привела. Видети и Прекршајни суд у Новом Саду, 16 ПР 12184/2018, пресуда од 12. новембра 2018, где је заштитна мера удаљења странца с територије Републике Србије изречена у трајању од 2 године.

временски рок на који је изречена.<sup>719</sup> Ипак, у неким случајевима, судије неће изрећи и заштитну меру удаљења с територије Републике Србије, сматрајући да одредба није императивног карактера, пошто члан 65, став 1 Закона о прекршајима прописује да се удаљење странца с територије Републике Србије може изрећи странцу који је учинио прекршај због кога је непожељан његов даљи боравак у земљи.<sup>720</sup>

Имајући у виду далекосежне последице које може да има удаљење с територије Републике Србије, у случају изрицања мере, образложење решења мора да садржи разлоге за њено изрицање и временски рок на који је изречена.<sup>721</sup> Посебно треба узети у обзир личне и породичне околности сваког лица, као и омогућавање преиспитивања донете одлуке, те је важно да из образложења решења буде јасно да су те околности узете у обзир приликом доношења одлуке.

Илустративан је пример странца који је отпуштен из прихватилишта за странце због удаљења с територије Републике Србије, имајући у виду да је против њега донето решење о отказу боравка.<sup>722</sup> Њему је забрањен улазак у Републику Србију и поред чињенице да му у Србији живи породица, при чему се из образложења решења не види да је та околност уопште узета у обзир.

Странцу се мора обезбедити одговарајући превод током поступка. У једном случају, донето је решење о обавези македонског држављанина да напусти Републику Србију у року од 10 дана и забрањен му је улазак на шест месеци (јер је боравио дуже од 90 дана у периоду од 180 дана, а нема други основ за боравак у Републици Србији).<sup>723</sup> Покренут је и прекршајни поступак у којем је лице осуђено на плаћање новчане казне у износу од 10.000 динара.<sup>724</sup> На решење полицијске управе изјављена је жалба из више разлога, а нарочито због тога што држављанин Северне Македоније не разуме српски и што му није било јасно шта је наведено у решењу. Посебно је указано на то да у решењу није наведено колико је тачно дана лице боравило у Србији. У свом изјашњењу, полицијска управа је дала тачне податке о дужини боравка лица на територији Републике Србије и навела да је био упознат с правом на преводиоца, али да је казао да одлично разуме српски. Дирекција полиције је поништила ожалбено решење и вратила га првостепеном органу на поновни поступак, али не из горенаведених разлога, већ зато што решење није потписало овлашћено службено лице.<sup>725</sup>

719 Видети, на пример, Прекршајни суд у Београду, ДС-22-Пр. бр. 650/18, пресуда од 11. јуна 2018.

720 Видети, на пример, Прекршајни суд у Пршеву, 3 ПР 187/2018, пресуда од 8. фебруара 2018.

721 Видети, на пример, Прекршајни суд у Београду, ДС-22-Пр. бр. 650/18, пресуда од 11. јуна 2018.

722 МУП, Дирекција полиције, решење од 1. марта 2019.

723 МУП, Дирекција полиције, решење од 19. фебруара 2019.

724 Прекршајни суд у Кикинди, 4 Пр. бр. 269/19, пресуда од 19. фебруара 2019.

725 Утврђено је да је дошло до кршења члана 141, ставова 1, 2 и 7 ЗУП-а јер решење није потписао шеф Одсека за странце, већ млађи полицијски инспектор.

### 7.2.3. Извршење принудног удаљења

Уколико странац не напусти Републику Србију у складу с решењем о враћању, биће принудно удаљен из Републике Србије.<sup>726</sup> Странцу се може одредити и место преласка државне границе уз обавезу пријављивања полицијском службенику на граничном прелазу.<sup>727</sup>

Одредбама ЗС које се односе на принудно удаљење странца дефинисано је када странац може бити принудно удаљен, као и надлежност за извршење принудног удаљења. Законске одредбе су разрађене Правилником о ближим условима и начину спровођења принудног удаљења странца из Републике Србије.<sup>728</sup>

ЗС прописује ситуације када странца може бити принудно удаљен с територије Републике Србије:

- 1) када лице не напусти Републику Србију у року који му је одређен за добровољни повратак;
- 2) када период за добровољни повратак није изречен;
- 3) када је судском одлуком лицу изречена мера безбедности протеривања или заштитна мера удаљења странца из земље.<sup>729</sup>

Принудно удаљење врше полицијски службеници надлежног органа или прихватилишта за странце у складу са својим овлашћењима.<sup>730</sup> Како би се обезбедило извршење принудног удаљења, странцу се могу привремено одузети путне и друге исправе, путне карте, као и имовинске вредности у складу с одредбама Закона о полицији.<sup>731</sup> ЗС овлашћује Заштитника грађана да врши надзор над поступком принудног удаљења странца,<sup>732</sup> што представља позитивну новину у односу на ранији закон. Значајно је поменути и да је од почетка примене ЗС Заштитник грађана у више наврата присуствовао поступку принудног удаљења странца до граничног прелаза.

Оно што произлази из Устава Републике Србије, као и из релевантних међународних стандарда, јесте да мера принудног удаљења мора бити спроведена тако да се њоме поштују достојанство и безбедност личности странца. Полицијски службеници који је спроводе морају бити посебно обучени да је изврше, уз минималну и само неопходну употребу присилних метода, попут лисица, стављања повеза, употребу пендрека и слично. Они морају имати адекватне информације о странцу како би се мера безбедно спровела, а требало би и да имају могућност да комуницирају с

726 Члан 77, став 3 ЗС. 3А у овој ситуацији такође упућује на ЗС (члан 86, став 3 3А).

727 Члан 77, став 4 ЗС.

728 Правилник о ближим условима и начину спровођења принудног удаљења странца из Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 24/2018.

729 Члан 81, став 1 ЗС.

730 Члан 81, став 3 ЗС.

731 Члан 81, став 4 ЗС.

732 Он врши надзор у складу с надлежностима које има на основу Закона о Заштитнику грађана и Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака. Члан 82 ЗС.

лицем које се враћа. Странцу треба оставити довољно времена да се припреми за повратак, да обави неопходне контакте у земљи порекла, као и да заштити личне ствари. Током поступка удаљења, неопходно је имати у виду специфичну ситуацију посебно угрожених категорија странаца, породично и здравствено стање лица које се враћа, као и најбољи интерес малолетника. Пре доношења решења о враћању малолетника без пратње, мора му се обезбедити одговарајућа помоћ службе за социјалну заштиту деце и младих, која брине о остварењу његовог најбољег интереса.<sup>733</sup>

Током поступка враћања, поступа се поштујући начело јединства породице, у смислу обједињености свих чланова који су присутни на територији Републике Србије,<sup>734</sup> иако се формално доноси решење за свако лице понаособ.

Питање раздвајања чланова породице посебно ће бити релевантно у ситуацији када је странац засновао породицу на територији Републике Србије, када су они српски држављани и када већ дуже време борави у њој. Ово право није апсолутно, али захтева од власти да процене да ли је ограничење права на породични живот пропорционално остварењу легитимног циља којем се тежи.<sup>735</sup>

ЗС прописује и да се, када је то неопходно, у поступку враћања обезбеђује присуство преводиоца на језик који странац разуме, или се оправдано може претпоставити да га разуме.<sup>736</sup> Такође, надлежни орган, на захтев странца, мора обезбедити писани превод диспозитива решења о враћању, превод забране уласка уколико је изречена и превод поуке о правном леку на језик који странац разуме или се оправдано може претпоставити да га разуме.<sup>737</sup>

Закон не прописује и обавезу да се успостави сарадња с властима државе порекла, односно властима државе у коју се лице принудно враћа. Држава порекла има обавезу да прими назад свог држављанина без формалности, одуговлачења и препрека, као и да сарађује са земљом пријема како би повратак био адекватно спроведен. Држава порекла се мора уздржати од примене санкција против повратника зато што је тражио азил, зато што је учинио кривично дело за које је одговарао у складу с прописима земље где је дело учинио, или због тога што је нелегално ушао или боравио на територији државе пријема. Уколико пак постоје индикације да држава порекла спроводи праксе које се могу окарактерисати као један од три облика злостављања (мучење; нечовечно поступање и кажњавање; и понижавајуће поступање и кажњавање), мора се донети решење о одлагању мере удаљења или лице упутити на Канцеларију за азил, како би поднело захтев за азил.

733 Члан 75, ставови 1 и 4 ЗС.

734 Члан 75, став 3 ЗС.

735 Видети, на пример, *Radovanović v. Austria*, представка бр. 42703/98 (2004).

736 Члан 75, став 5 ЗС.

737 Члан 75, став 6 ЗС.



## 7.2.4. Одлагање принудног удаљења

Решење о одлагању принудног удаљења представља инструмент којим се може, на начин прописан Законом, пратити кретање нерегуларних миграната у Републици Србији, које није могуће принудно удаљити из различитих разлога: због постојања забране принудног удаљења, због немогућности превоза странца из Републике Србије, због немогућности утврђивања идентитета странца која није настала његовом кривицом, односно због његовог здравственог стања.

Доношењем решења о одлагању принудног удаљења могуће је увести ирегуларне мигранте у регуларне правне токове, те унапредити праћење њиховог кретања на територији Републике Србије, посебно имајући у виду да се за ову категорију странаца мора издати и привремена лична карта за странца, с подацима који су утврђени у националним оквирима. Ово посебно из разлога што њихова обавеза да напусте територију Републике Србије не престаје доношењем решења о одлагању принудног удаљења, већ та обавеза важи све време и реализује се моментом престанка услова који су узроковали доношење решења о одлагању принудног удаљења. На тај начин, избегава се ситуација да лице више пута буде изведено пред судију за прекршаје и да се неоправдано кажњава за незаконит боравак, што води правилној примени закона и бољој заштити миграната.

ЗС прописује да принудно удаљење може бити одложено када:

- 1) није утврђен идентитет странца, и то не његовом кривицом;
- 2) није могуће извршити превоз странца из Републике Србије;
- 3) појаве се озбиљне потешкоће везане за психичко, физичко или здравствено стање странца.<sup>738</sup> Да би овај услов био испуњен, пре извршења саме мере требало би обезбедити здравствени преглед странца.

Такође, странац не сме бити принудно удаљен на територију где му прети прогон због његове расе, пола, сексуалне оријентације или родног идентитета, вере, националне припадности, држављанства, припадности одређеној друштвеној групи или политичког мишљења.<sup>739</sup> Веома је важно да службеници који доносе решење о принудном удаљењу испитају да ли постоји таква опасност, јер се може десити да лице није затражило азил на територији Републике Србије, али то не значи аутоматски и да се не ради о избеглици. Такође, ову околност треба испитати и у случају да се ради о лицу које не завређује међународну заштиту. Како то Конвенција о статусу избеглица прописује, такву заштиту не завређују лица која су учинила међународна кривич-

<sup>738</sup> Члан 84, став 1 ЗС. Код примене овог основа и извршења саме мере требало би обезбедити здравствени преглед странца.

<sup>739</sup> Члан 83, став 1 ЗС.



на дела, тежак злочин према међународном праву или дела која су супротна циљевима и начелима Уједињених нација.<sup>740</sup>

Иако ЗС релативизује ову обавезу, па наводи да се од удаљења неће изузети странац за кога се основано може сматрати да угрожава безбедност Републике Србије, или странац који је правоснажном пресудом осуђен за тешко кривично дело, због чега представља опасност за јавни поредак,<sup>741</sup> то се не односи на лице којем прети ризик да ће бити подвргнуто извршењу смртне казне, злостављању или озбиљном кршењу Уставом гарантованих људских и мањинских права.<sup>742</sup> Даље, ЗС прописује да ће, током поступка враћања, надлежни орган имати у виду специфичну ситуацију посебно угрожених лица, породично и здравствено стање лица које се враћа, положај особа с инвалидитетом, као и најбољи интерес малолетника.<sup>743</sup> Малолетник без пратње не сме бити принудно удаљен, осим у случају да је надлежни орган уверења да ће малолетник бити враћен члану породице, старатељу или одговарајућој установи за прихват деце.<sup>744</sup>

Странцу коме је одложено принудно удаљење не престаје обавеза напуштања Републике Србије.<sup>745</sup> Одлагање принудног удаљења се одобрава на период до годину дана и може се продужити од стране надлежног органа,<sup>746</sup> а укида се уколико основ за одлагање престане да постоји или уколико се странац не придржава обавеза које проистичу из обавезног боравка.<sup>747</sup> Када се одлаже принудно удаљење за једног члана породице, надлежни орган при доношењу решења о одлагању принудног удаљења осталих чланова породице узима у обзир начело породичног јединства.

Жалба против решења о одлагању принудног удаљења и решења којим се укида одлагање принудног удаљења изјављује се надлежном органу у року од осам дана од дана достављања решења. Жалба се подноси у писаној форми, на српском језику, уз плаћање прописане таксе, и одлаже извршење решења.<sup>748</sup> Такво законско решење сматрамо добрим, имајући у виду значај одлуке и потребу да се она преиспита у светлу забране протеривања. Странцу би требало обезбедити правну помоћ и помоћ преводиоца, како би поступак био у складу с међународним стандардима, али и с Уставом Републике Србије. О жалби одлучује Министарство унутрашњих послова, а против решења донетог у другостепеном поступку може се покренути управни спор.<sup>749</sup>

740 Члан 1 Ф. Конвенције о статусу избеглица.

741 Члан 83, став 2 ЗС.

742 Члан 83, став 3 ЗС.

743 Члан 75, ставови 1–2 ЗС.

744 Члан 83, став 4 ЗС.

745 Члан 84, став 5 ЗС.

746 Члан 85, став 1 ЗС.

747 Члан 85, став 2 ЗС.

748 Члан 85, ставови 4–6 ЗС.

749 Члан 85, ставови 5–6 ЗС.

### 7.3. ЕКСТРАДИЦИОНИ ПРИТВОР И ПОСТУПАК АЗИЛА

Екстрадиција представља институт кривичног права из области међународне кривичноправне помоћи који омогућава изручење окривљеног или осуђеног, преузимање и уступање вођења кривичног поступка, као и извршење кривичне пресуде. Иако се ради о лицу које је осумњичено да је извршило неко кривично дело или је његова кривица већ утврђена у судском поступку, његова људска права морају бити заштићена, а посебно принцип забране протеривања, што налаже државним органима да у сваком конкретном случају испитују постојање основане сумње да ће лице бити изложено прогону повратком у земљу у коју се изручује.

Поступак за екстрадицију у Републици Србији регулисан је Законом о међународној правној помоћи у кривичним стварима (ЗМПП), уколико одређено питање није регулисано ратификованим међународним уговором. Тај закон предвиђа низ услова за доношење потврдне одлуке о екстрадицији, али међу њима није и испитивање услова за испуњеност примене принципа забране протеривања. Члан 7 ЗМПП прописује следеће услове за одобрење изручења: 1) да кривично дело поводом којег се захтева пружање међународне правне помоћи представља кривично дело по закону Републике Србије и да се за њега може изрећи казна затвора од најмање годину дана;<sup>750</sup> 2) да за исто кривично дело није правноснажно окончан поступак пред домаћим судом, односно да кривична санкција није у потпуности извршена; 3) да кривично гоњење, односно извршење кривичне санкције није искључено због застарелости, амнестије или помиловања;<sup>751</sup> 4) да се захтев за пружање међународне правне помоћи не односи на политичко кривично дело или дело повезано с политичким кривичним делом, односно на кривично дело које се састоји искључиво у повреди војних дужности; као и 5) да пружање међународне правне помоћи не би повредило суверенитет, безбедност, јавни поредак или друге интересе од суштинског значаја за Републику Србију.

Поред наведених услова, ЗМПП поставља и додатне услове за изручење, међу којима су: 1) да има довољно доказа за основану сумњу да је лице учинило дело за које се терети, односно да постоји правноснажна судска одлука да је лице чије се изручење тражи учинило кривично дело поводом којег се захтева изручење; 2) да је држава молила дала гаранције да ће, у случају осуде у одсуству, поступак бити поновљен у присуству изрученог лица; као и 3) да је држава молила дала гаранције да смртна казна која је прописана за кривично дело поводом којег се захтева изручење неће бити изречена, односно извршена.<sup>752</sup> Наведени услови представљају гаранцију да неће бити

750 Висина запређене казне прописана је чланом 13, став 1 Закона, док став 2 одређује и да је суд државе молила изрекао казну затвора од најмање 4 месеца.

751 Члан 7, став 2 ЗМПП изричито предвиђа да се на међународна кривична дела не примењују правила о застарелости.

752 Члан 16 ЗМПП.

повређена људска права лица која се изручује, али међу њима нема принципа забране протеривања.

Поступак за изручење се води пред више надлежних институција. Прво министар правде доставља замолницу суду на чијем подручју борави или се затекне лице чије се изручење захтева. Када установи истоветност лица чије се изручење захтева, судија за претходни поступак га обавештава о разлогу довођења,<sup>753</sup> доказима на основу којих се захтева изручење и поучава га о његовим правима.<sup>754</sup> Судија саслушава лице чије се изручење захтева о свим околностима битним за утврђивање постојања претпоставки за изручење, а нарочито о личним приликама, држављанству, односу према држави молиљи и захтеву за изручење.<sup>755</sup> Након саслушања, судија може да одреди притвор, који може трајати најдуже до извршења одлуке о изручењу, али не дуже од годину дана од дана притварања лица чије се изручење захтева.<sup>756</sup> Судија за претходни поступак доставља списе већу састављеном од тројице судија,<sup>757</sup> које након разматрања списа предмета доноси решење о одбијању изручења или о испуњености претпоставки за изручење.<sup>758</sup> Решење се без одлагања прослеђује вишем суду, који о њему одлучује у другом степену. Правноснажно решење о испуњености претпоставки за изручење доставља се са списима министру правде, који доноси решење којим се дозвољава или не дозвољава изручење. Оно се доставља надлежном суду, лицу чије је изручење захтевано, министарству надлежном за унутрашње послове и држави молиљи.<sup>759</sup>

Уколико је донето позитивно решење, министар правде може условити изручење пружањем одговарајућих гаранција.<sup>760</sup> С друге стране, министар ће донети решење којим се не дозвољава изручење онда када нису испуњени услови, или ако у поступку суђења у одсуству лицу чије се изручење захтева нису биле остварене гаранције правичног суђења.<sup>761</sup> МУП извршава решење и договара са државом молиљом место, време и начин предаје окривљеног или осуђеног. Предаја се извршава у року од 30 дана од дана доношења решења.<sup>762</sup>

753 На основу члана 22, став 2 ЗКП, судија за претходни поступак одлучује у предистражном поступку и истрази, уместо некадашњег истражног судије, који је новим ЗКП престао да постоји.

754 Члан 20 ЗМПП.

755 Члан 21 ЗМПП. Саслушању присуствују јавни тужилац и бранилац, који могу постављати питања лицу чије се изручење захтева.

756 Члан 22 ЗМПП. Притвор ће бити одређен ако постоје околности које указују да ће се лице, чије се изручење захтева, сакрити или побећи у циљу ометања одлучивања по замолници, односно спровођења екстрадиције, или да ће ометати прикупљање доказа.

757 Члан 23, став 3 ЗМПП.

758 Чланови 27–29 ЗМПП.

759 Члан 31 ЗМПП.

760 Члан 32 ЗМПП.

761 Члан 33 ЗМПП.

762 Члан 37 ЗМПП. Ако држава молиља без оправданог разлога не преузме окривљеног или осуђеног договореног дана предаје, он се пушта на слободу.

ЗА и ЗМПП немају ниједну одредбу о хоризонталном повезивању. Услед дужине боравка у екстрадиционом притвору (годину дана), а због дужег одлучивања у поступку азила (јер је захтев за азил поднет у неком касније моменту током боравка у екстрадиционом притвору), може да дође до извршења одлуке о екстрадицији без окончања азилне процедуре.

Међутим, чак и у ситуацијама у којима долази до окончања поступка азила, потребно је испитати основе за прогон, а не одбацити захтев применом концепта сигурне државе порекла или сигурне треће земље. У тим ситуацијама, азилни органи не дају одговор на питање да ли лице завређује међународну заштиту или не. Такође, одбацавањем захтева за азил, азилни органи неће испитати да ли лицу прети опасност од прогона повратком у земљу у коју ће бити изручено. Посебан проблем представља и чињеница да, у поступку по захтеву за изручење лица, ЗМПП не налаже да суд испита и чињеницу основане сумње у постојање прогона у земљи порекла, док се таква улога не може очекивати од извршних органа власти. Зато би било неопходно да се у члан 7 ЗМПП унесе и овај услов, јер је суд у обавези да испита ту чињеницу, а посебно уколико лице које се налази у екстрадиционом притвору није поднело захтев за азил. Уколико пак лице поднесе захтев за азил, разумно је очекивати да ће о тој чињеници одлучивати органи који учествују у поступку азила. У тој ситуацији, они се не могу позивати на процедуралне разлоге за одбацавање захтева за азил, већ морају ући у испитивање његове суштине, што би требало унети у Закон о азилу.

У погледу предмета који се односе на екстрадицију лица која траже азил, посебно треба водити рачуна о одлуци Комитета против тортуре у случају турског држављанина курдског порекла који је тражио азил у Републици Србији. Комитет против тортуре је у августу 2019. године донео одлуку поводом овог случаја, разматрајући питање да ли је екстрадицијом турског држављанина Република Србија повредила члан 3, став 1 Конвенције против тортуре, који предвиђа да држава неће изручити лице другој држави где постоје озбиљни разлози за сумњу да би оно било изложено тортури.<sup>763</sup> Комитет је у својој одлуци нагласио да разлози за сумњу постоје увек када је ризик од тортуре „предвидљив, лични, постојећи и реалан“.<sup>764</sup> Индикатори за лични ризик укључују, између осталог, етничко порекло лица, његову политичку припадност или активности, претходне случајеве тортуре, лишење слободе без правног основа или други облик арбитарног лишења слободе. У овом предмету, Комитет је узео у обзир да је лице већ било изложено тортури, да је добило дугу затворску казну, да је арбитарно лишено слободе без права на приступ адвокату и другим процесним гаранцијама. У обзир је узет и утицај проглашења ванредног стања у Турској, који је довео до системских повреда људских права, укључујући тортуру и арбитарно притварање. Анализирајући процедуру у Србији, Комитет је приметно да је захтев за азил од-

<sup>763</sup> Committee against Torture, Communication No. 857/2017, 2 August 2019.

<sup>764</sup> Исто, пар. 9.4.

бачен зато што је Црна Гора била одговорна за одлучивање о захтеву. Другим речима, лице је требало да буде враћено у Црну Гору како би власти биле у прилици да одлуче о захтеву за азил у меритуму. С друге стране, у случају екстрадиције, српске власти су биле у обавези да процене ризик од тортуре, имајући у виду стање у Турској и специфичне околности у односу на лице.<sup>765</sup> Међутим, нити су азилни органи, нити су судови и Министарство правде, процењивали тај ризик. Тако је Комитет закључио да је оваквим поступањем Република Србија повредила члан 3 Конвенције против тортуре.<sup>766</sup>

---

<sup>765</sup> Исто, пар. 9.8.

<sup>766</sup> Исто, пар. 9.10.



# Списак коришћене литературе

---

## Извори монографског карактера

---

- ЦУЦИЋ В., *Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016.
- КРСТИЋ И., ДАВИНИЋ М., *Право на азил – међународни и домаћи стандарди*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013.
- КРСТИЋ И., *Право на поштовање приватног и породичног живота – члан. 8. Европске конвенције о људским правима*, Досије, Београд, 2008.
- КОСОВАЦ М., КОЗАРЧАНИН Х., *Коментар Закона о општем управном поступку*, Правно економски центар, Београд 1982.
- ЛИЛИЋ С., *Закон о општем управном поступку, Анатомија законског пројекта са моделом за генералну реконструкцију ЗУП-а*, Центар за унапређење законодавства, Комитет правника за људска права, Досије студио, Београд 2019.
- ЛИЛИЋ С., МАНОЈЛОВИЋ АНДРИЋ К., ГОЛУБОВИЋ К., *Практична примена новог ЗУП-а: спорна питања и одговори*, Службени гласник, Београд 2018.
- ТОМИЋ З., *Предговор уз Закон о управним споровима*, Службени гласник, Београд 2010.
- SUNTINGER W., *The Principle of non-refoulement: Art. 3 UN Convention against Torture (CAT)*, Elena course, Strasbourg, 27 January 2000.
- ТОМИЋ З., *Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова*, Службени гласник, Београд 2017.
- ТОМИЋ З., БЛАЖИЋ Ћ., *Коментар Закона о управном поступку Црне Горе*, Факултет за државне и европске студије, Подгорица 2017.
- ТОМИЋ З., МИЛОВАНОВИЋ Д., ЦУЦИЋ В., *Практикум за практичну примену Закона о општем управном поступку*, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд 2017.

- УРОШЕВИЋ Р., *Закон о општем управном поступку са коментаром најзначајнијих новина и моделима*, Профисистем, Смедерево 2017.

## Међународна документа

- Конвенција о статусу избеглица
- Међународни пакт о грађанским и политичким правима
- Конвенција о правима особа са инвалидитетом
- Европска конвенција о људским правима и основним слободама
- Конвенција Савета Европе о борби против трговине људима
- Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици
- Повеља о основним правима ЕУ
- Директива 2013/32/ЕУ Европског парламента и Савета од 26. јуна 2013 о заједничким поступцима за додељивање и укидање међународне заштите, ОЈ L180/60, 29. јуни 2013.
- Уредба 810/2009/ЕЗ Европског парламента и Савета о успостављању визног кода ЕУ, ОЈ L243/1, 15 септембар 2009.
- Директива 2008/115/ЕЗ Европског парламента и Савета о заједничким стандардима и поступцима држава чланица за враћање држављана трећих земаља с незаконитим боравком, ОЈ L 348, 24. децембар 2008.
- Factsheet on Immigration detention, CPT, March 2017.
- Guidelines on International Protection, Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, UNHCR, 7 May 2002.
- General Assembly Resolution 67/139, Towards a comprehensive and integral international legal instruments to promote and protect the rights and dignity of older persons, 13 February 2013.
- Парламентарна скупштина Савета Европе, Резолуција 1765 (2010) о родно заснованим захтевима за азил.
- General Comment no. 35 on Article 9 – liberty and security of person, Human Rights Committee, 2014.
- Општи коментар бр. 6 о деци без пратње и раздвојеној деци која се налазе изван земље порекла, Комитет за права детета, 2005.
- Recommendation Rec (2003) 5 of the Committee of Ministers to member states on measures of detention of asylum seekers, Council of Europe, 17 April 2003.
- Случај националних декрета (1923) PCIJ Ser. B, No. 4; Случај Лотус (PCIJ Ser. A, No. 10).



- Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum Seekers, UNHCR, 1999.
- Савет Европске уније, Европски пакт о имиграцији и азилу, Doc. N° 13440, Брисел, 24. септембар 2008. године.
- COM (2008) 359 final, Саопштење Комисије Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона. Заједничка имиграциона политика за Европу: Принципи, акције, инструменти, Брисел, 17. јун 2008.
- Европски комитет за спречавање мучења, Извештај о активностима Комитета, 1996.
- Европски комитет за спречавање мучења, Извештај за „ Бившу југословенску Републику Македонију“: посета из 2014.
- Европски комитет за спречавање мучења, Извештај за Украјину: посета из 2002.
- Европски комитет за спречавање мучења, Извештај за Мађарску: посета из 2005.
- Европски комитет за спречавање мучења, Извештај за Мађарску: посета из 2005.
- Европски комитет за спречавање мучења, Извештај за Грчку: посета из 2007.
- Европски комитет за спречавање мучења, Извештај за Хрватску: посета из 2007.
- Европски комитет за спречавање мучења, Извештај за Грчку: посета из 2011.
- Европски комитет за спречавање мучења, Извештај за Грчку: посета из 2013.
- Европски комитет за спречавање мучења, Извештај за Бившу југословенску Републику Македонију: посета из 2014.
- Ad-hoc query on implementing tolerated-stay, European Migration Network, 8 April 2014.
- Asylum Policy Instruction Discretionary Leave, Home Office, 2015.
- Амбасада Републике Турске у Београду, нота бр. 2016/14544555-БЕЛГРАД-БЕ/11758229, 26. децембар 2016.

## Домаћи правни извори

- Устав РС, „Службени гласник РС“, бр.98/2006.
- Закон о азилу, „Службени гласник РС“, број 109/07.
- Закон о азилу и привременој заштити, „Службени гласник РС“, бр. 24/2018.

- Закона о бесплатној правној помоћи, „Службени гласник РС“, бр. 87/2018.
- Закон о граничној контроли, „Службени гласник РС“, бр. 24/2018.
- Закон о заштити државне границе, „Службени гласник РС“, бр. 97/2008, 20/2015 – др. закон.
- Законика о кривичном поступку, „Службени гласник РС“, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2011, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019.
- Закон о међународној правној помоћи у кривичним стварима, „Службени гласник РС“, бр. 20/2009.
- Закон о општем управном поступку, „Службени гласник РС“, бр. 18/2016 и 85/2018 – аутентично тумачење.
- Закона о полицији, „Службени гласник РС“, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.
- Закон о прекршајима, „Службени гласник РС“, бр. 65/2013, 13/2016, 98/2016 – одлука УС.
- Закон о равноправности полова, „Службени гласник РС“, бр. 104/2009.
- Закон о странцима, „Службени гласник РС“, број 97/08.
- Закон о странцима, „Службени гласник РС“, бр. 24/2018 и 31/2019.
- Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, „Службени гласник РС“, бр. 33/2006 и 13/2016.
- Закон о управним споровима, „Службени гласник РС“, бр. 111/2009.
- Закон о запошљавању странаца, „Службени гласник РС“, бр. 128/2014, 113/2017, 50/2018 и 31/2019.
- Закон о забрани дискриминације, „Службени гласник РС“, бр. 22/2009.
- Закон о здравственом осигурању, „Службени гласник РС“, бр. 25/2019.
- Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији 2017 –2020, „Службени гласник РС“, бр. 9/2017.
- Правилника о ближим условима за одобрење привременог боравка, изгледу захтева за одобрење привременог боравка, изгледу и начину уношења налепнице привременог боравка у страну путну исправу, „Службени гласник РС“, број 72/2018.
- Правилник о ближим условима и начину спровођења принудног удаљења странца из Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 24/2018.
- Правилник о кућном реду и правилима боравка у прихватилишту за странце, „Службени гласник РС“, број 42/2018.
- Правилник о начину и поступку регистрације и изгледу и садржини потврде о регистрацији странца који је изразио намеру да поднесе захтев за азил, „Службени гласник РС“, број 42 од 1. јуна 2018.

- Уредба о мрежи установа социјалне заштите, „Службени гласник РС“ бр. 16/2012 од 7. 3. 2012.
- Уредба о утврђивању Програма за подршку добровољног повратка странца за период од 2019. до 2021, „Службени гласник РС“, бр. 10/2019.
- Одлука о образовању Координационог тела за усклађивање посебних закона са Законом о општем управном поступку, „Службени гласник РС“, бр. 119 од 29. децембра 2017.
- Одлука о утврђивању листе сигурних држава порекла и сигурних трећих држава, „Службени гласник РС“, бр. 67/2009.
- Упутство о примени одредаба чланова 9. и 103. Закона о општем управном поступку којима је регулисана размена података о чињеницама о којима се води службена евиденција, „Службени гласник РС“, бр. 18/2016.
- Закључци Координационог тела за усклађивање посебних закона са Законом о општем управном поступку.

## Пресуде Европског суда за људска права

- *Aksoy v. Turkey*, представка бр. 21987/93, пресуда од 18. децембра 1996.
- *Ammur v. France*, представка бр. 19776/92, пресуда од 25. јуна 1996.
- *Ammur v. France*, представка бр. 17/1995/523/609, пресуда од 25. јуна 1996.
- *Austin and Others v. the United Kingdom* [BB], представке бр. 39692/09, 40713/09, 41008/09, пресуда од 15. марта 2012.
- *Austin and Others v. UK*, представке бр. 39692/09, 40713/09 и 41008/09, пресуда од 15. марта 2012.
- *Ayaz and Others v. Turkey*, представка бр. 11804/02, пресуда од 22. јуна 2006.
- *Baka v. Romania*, представка бр. 30400/02, пресуда од 16. јула 2009.
- *Ben Khemais. v. Italy*, представка бр. 46706/08, пресуда од 24. фебруара 2008.
- *Becker v. Denmark*, Европска комисија, представка бр. 7011/75, одлука од 3. октобра 1975.
- *Coban v. Spain*, представка бр. 17060/02, одлука од 25. септембра 2006.
- *Cuscani v. UK*, представка бр. 32771/96, пресуда од 24. септембра 2002.
- *Čonka v. Belgium*, представка бр. 51564/99, пресуда од 5. фебруара 2002.
- *Foka v. Turkey*, представка бр. 28940/95, пресуда од 24. јуна 2008.
- *Gahramanov v. Azerbaijan*, представка бр. 26291/06, одлука од 15. октобра 2013.

- *Guzzardi v. Italy*, представка бр. 7367/76, пресуда од 6. новембра 1980.
- *Hermi v. Italy* [BB], представка бр. 18114/02, пресуда од 18.октобра 2006.
- *Ilias and Ahmed v. Hungary*, представка бр. 47287/15, пресуда од 14. марта 2017.
- *Kamasinski v. Austria*, представка бр. 9783/82, пресуда од 19.12.1989.
- *Khlaifia and Others v. Italy* [BB], представка бр. 16483/12, пресуда од 15. децембра 2016.
- *Khatchadourian v. Belgium*, представка бр. 22738/08, одлука од 12. јануара 2010.
- *L. R v. UK*, представка бр. 49113/09, одлука од 14. јуна 2011.
- *Ljatif v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, представка бр. 19017/16, пресуда од 17. маја 2018.
- *Medvedyev and Others v. France* [BB], представка бр. 3394/03, пресуда од 29. марта 2010.
- *M.S.S. v. Belgium and Greece*, представка бр. 30696/09, (BB), пресуда од 21. јануара 2011.
- *Nolan and K. v. Russia*, представка бр. 2512/04, пресуда од 12. фебруара 2009.
- *O. G. O. v. UK*, представка бр. 13950/12, одлука од 18. фебруара 2014.
- *Panasenko v. Portugal*, представка бр. 10418/03, пресуда од 22. јула 2008.
- *Protopapa v. Turkey*, представка бр. 16084/90, пресуда од 24. фебруара 2009.
- *Radovanović v. Austria*, представка бр. 42703/98 (2004).
- *Raimondo v. Italy*, представка бр. 12954/87, пресуда од 22. фебруара 1994.
- *Riad and Idiab v. Belgium*, представке бр. 29787/03 и 29810/03, пресуда од 24. јануара 2008.
- *Saadi v. Italy*, (G) представка бр. 37201/06, пресуда од 28. фебруара 2006.
- *Shamsa v. Poland*, представке бр. 45355/99 и 45357/99, пресуда од 27. новембра 2003.
- *S.K. v. Russia*, представка бр. 52722/15, пресуда од 14. фебруара 2017.
- *Stanev v. Bulgaria* [BB], представка бр. 36760/06, пресуда од 17. јануара 2012.
- *Strati v. Turkey*, представка бр. 16082/90, пресуда од 22. септембра 2009.
- *Sultani v. France*, представка бр. 45233/05, пресуда од 26. септембра 2007.
- *Z.H. and R.H. v. Switzerland*, представка бр. 60119/12, пресуда од 8. децембра 2015.

## Одлуке УН комитета

- *A.A.M. v. Sweden*, комуникација бр. 413/2010, одлука од 24. јула 2012.
- *Abolghasem Faragollah et al. v. Switzerland*, комуникација бр. 381/2009, одлука од 17. јануара 2012.
- *Agiza v. Sweden*, комуникација бр. 233/2003, одлука од 20. маја 2005,
- *Alan v. Switzerland*, комуникација бр. 21/1995, 8 Мај 1996.
- *Alexey Kalinichenko v. Morocco*, комуникација бр. 428/2010, одлука од 18. јануара 2012.
- *Arthur Kasombola Kalonzo v. Canada*, комуникација бр. 343/2008, одлука од 4. јула 2012.
- *Bachan Singh Sogi v. Canada*, комуникација бр. 297/2006, одлука од 29. новембра 2007.
- *C.M., H.M. and A.M. v. Sweden*, комуникација бр. 374/2009, одлука од 17. јануара 2012.
- *Combey Brice Magloire Gbadjavi v. Switzerland*, комуникација бр. 396/2009, одлука од 5. јула 2012.
- *C.T. and K.M. v. Sweden*, комуникација бр. 279/2005, одлука од 7. децембра 2005.
- *C.U.A v. Sweden*, комуникација бр. 223/2002, одлука од 22. новембра 2004.
- *Elmi v. Australia*, комуникација бр. 20/1998, одлука од 14. маја 1999.
- *E.T. v. Switzerland*, комуникација бр. 393/2009, одлука 10. јула 2012.
- *G. B.M. v. Sweden*, комуникација бр. 435/2010, одлука од 30. јануара 2013.
- *H.B.H. et al. v. Switzerland*, комуникација бр. 192/2001, одлука од 29. априла 2003.
- *H.K. v. Switzerland*, комуникација бр. 432/2010, одлука од 6. фебруара 2013.
- *Hanan Ahmed Fouad Abd El Khalek Attia v. Sweden*, комуникација бр. 199/2002, одлука од 17. новембра 2003.
- *Haydin v. Sweden*, комуникација бр. 101/1997, одлука од 20. новембра 1998.
- *H.M.H.I v. Australia*, комуникација бр. 177/2001, одлука 1. маја 2002.
- *H.K.H. v. Sweden*, комуникација бр. 204/2002, одлука од 19. новембра 2002.
- *Karoui v. Sweden*, комуникација бр. 185/2000, одлука од 8. маја 2002.
- *K.K. v. Switzerland*, комуникација бр. 186/2001, одлука од 11. новембра 2003.
- *Ke Chun Rong v. Australia*, комуникација бр. 416/2010, одлука од 7. фебруара 2013.

- *K.H. v. Denmark*, комуникација бр. 464/2011, одлука од 7. фебруара 2013.
- *Kisoki v. Sweden*, комуникација бр. 41/1996, 1996, одлука од 8. маја 1996.
- *Korban v. Sweden*, комуникација бр. 88/1997, одлука од 16. новембра 1998.
- *L.J.R. v. Australia*, комуникација бр. 316/2007, одлука од 26. новембра 2008.
- *M.A.M.A. et al. v. Sweden*, комуникација бр. 391/2009, одлука од 10. јула 2012.
- *M.D.T. v. Switzerland*, комуникација бр. 382/2009, одлука од 9. јула 2012.
- *M.Z.A. v. Sweden*, комуникација бр. 424/2010, одлука од 9. јула 2012
- *Mutombo v. Switzerland*, комуникација бр. 13/1993, UN Doc. A/49/44, одлука од 27. априла 1994.
- *M.Z.A. v. Sweden*, комуникација бр. 424/2010, одлука од 9. јула 2012.
- *N.B-M. v. Switzerland*, комуникација бр. 347/2008, одлука од 17. јануара 2012.
- *P.E. v. France*, комуникација бр. 193/2001, одлука од 21. новембра 2002.
- *Pelit v. Azerbaijan*, комуникација бр. 281/2005, одлука од 5. јуна 2007.
- *Régent Boily v. Canada*, комуникација бр. 327/2007, одлука од 13. јануара 2012.
- *Said Amini v. Denmark*, комуникација бр. 339/2008, одлука од 30. новембра 2010.
- *S.M. v. Switzerland*, комуникација бр. 406/2009, одлука од 28. јануара 2013.
- *S.S.S. v. Canada*, комуникација бр. 245/2004, одлука од 5. децембра 2005.
- *Tala v. Sweden*, комуникација бр. 43/1996, одлука од 7. марта 1996;
- *Tebourski v. France*, комуникација бр. 300/2006, одлука од 1. маја 2007.
- *Toirjon Abdussamatov and 28 other complainants v. Kazakhstan*, комуникација бр. 444/2010, одлука од 11. јула 2012.
- *X. v. Australia*, комуникација бр. 324/2007, одлука од 5. маја 2009;
- Committee against Torture, Communication No. 857/2017, одлука од 2. августа 2019.

## Пресуде Суда правде ЕУ

- CJEU, *ZZ v. the United Kingdom*, C-300/11, пресуда од 4. јуна 2013.
- CJEU, *Commission and Others v. Kadi*, C-584/10 P, пресуда од 18. јула 2013.
- Домаће пресуде и одлуке
- Уставни суд, Уж-1286/2012, одлука од 29. марта 2012, „Службени гласник РС”, бр. 42/2012.

- Уставни суд, Уж-6596/2011, одлука од 30. октобра 2014, „Службени гласник РС”, бр. 124/2014.
- Уставни суд, Решење уставног суда, ИУж, бр. 43/2009, од 9. јула 2009.
- Министарство правде, бр. 713–01-05190/2016–08, 15. децембар 2017.
- Управни суд, 9 У. 1765/18, пресуда од 22. марта 2018.
- Управни суд, 12 У 14399/16, пресуда од 29. марта 2018.
- Управни суд, 17 У 4235/18, пресуда од 18. маја 2018.
- Управни суд, 9 У. 3665/18, пресуда од 5. јуна 2018.
- Управни суд, 17 У 4307/18, пресуда од 27. јула 2018.
- Управни суд, 15 У. 6310/18, пресуда од 27. августа 2018.
- Управни суд, III – 4. У. 13284/18, пресуда од 14. септембра 2018.
- Управни суд, 21 У 4330/18, пресуда од 27. септембра 2018.
- Управни суд, 3 У 6060/18, пресуда од 4. октобра 2018.
- Управни суд, 10 У 14937/18, пресуда од 16. новембра 2018.
- Управни суд, 8 У 3543/18, пресуда од 20. новембра 2018.
- Управни суд, 25 У 16335/18, пресуда од 11. јануара 2019.
- Управни суд, III. – 1 У 13320/16, пресуда од 18. јануара 2019.
- Управни суд, 8 У 12941/18, пресуда од 21. фебруара 2019.
- Управни суд, 4 У 8442/18, пресуда од 8. марта 2019.
- Управни суд, 7 У 5037/19, пресуда од 12. јуна 2019;
- Управни суд, 3 У. 6118/18, пресуда од 20. јуна 2019.
- Управни суд, 6 У 10053/19, пресуда од 5. септембра 2019.
- Прекршајни апелациони суд, Одељење у Нишу, II 202 Прж. 28077/18, пресуда од 24. децембра 2018.
- Прекршајни суд у Београду, ДС-22-Пр. бр. 650/18, пресуда од 11. јуна 2018.
- Прекршајни суд у Кикинди, 4 Пр. бр. 102/19, пресуда од 21. јануара 2019.
- Прекршајни суд у Кикинди, 4 Пр. бр. 269/19, пресуда од 19. фебруара 2019.
- Прекршајни суд у Лозници, 7 Пр. бр. 4346/18, пресуда од 12. октобра 2018.
- Прекршајни суд у Лозници, III – 11 Прм. 61/18, пресуда од 7. новембра 2018.
- Прекршајни суд у Лозници, 3 – Пр. бр. 5355/18, пресуда од 4. децембра 2018.
- Прекршајни суд у Лозници, 4 – Пр. бр. 5496/18, пресуда од 15. децембра 2018.

- Прекршајни суд у Лозници, III – 11 Пр. бр. 1/19, пресуда од 3. јануара 2019.
- Прекршајни суд у Лозници, Пр. бр. 71/19, пресуда од 5. јануара 2019.
- Прекршајни суд у Лозници, Пр. бр. 71/19, пресуда од 6. јануара 2019.
- Прекршајни суд у Лозници, 8 пр. бр. 491/19, пресуда од 15. фебруара 2019.
- Прекршајни суд у Лозници, III – 11 Пр. бр. 760/19, пресуда од 13. марта 2019.
- Прекршајни суд у Лозници, 7 Прм 8/19, решење од 20. марта 2019.
- Прекршајни суд у Лозници, 7 Пр. бр. 840/19, пресуда од 20. марта 2019.
- Прекршајни суд у Лозници, III – 11 Пр. бр. 1606/19, пресуда од 16. маја 2019.
- Прекршајни суд у Новом Саду, 16 ПР 12184/2018, пресуда од 12. новембра 2018.
- Прекршајни суд у Пироту, 01 ПР. 2344/18, решење од 7. октобра 2018.
- Прекршајни суд у Пироту, 01 ПР. 2412/18, пресуда од 12. октобра 2018.
- Прекршајни суд у Пироту, 01 ПР. 2685/18, решење од 7. новембра 2018.
- Прекршајни суд у Пироту, 01 ПРМ 120/18, решење од 7. новембра 2018.
- Прекршајни суд у Пироту, 01 ПР. 2493/18, решење од 5. децембра 2018.
- Прекршајни суд у Пироту, 01 ПР. 2635/18, решење од 5. децембра 2018.
- Прекршајни суд у Пироту, 01 ПР. 2493/18, пресуда од 5. децембра 2018.
- Прекршајни суд у Пироту, 01 ПРМ 108/18, решење од 5. децембра 2018.
- Прекршајни суд у Пироту, 01 ПРМ 110/18, решење од 5. децембра 2018.
- Прекршајни суд у Пироту, 01 ПРМ 111/18, решење од 5. децембра 2018.
- Прекршајни суд у Пироту, 01 ПР. 2635/2018, решење од 5. децембра 2018.
- Прекршајни суд у Пироту, 06 ПР. 53/2019, пресуда од 4. јануара 2019.
- Прекршајни суд у Пироту, И – 05 ПР 239/19, пресуда од 21. јануара 2019;
- Прекршајни суд у Пироту, 06 ПР 361/19, пресуда од 5. фебруара 2019.
- Прекршајни суд у Пироту, 06 ПР 366/19, пресуда од 6. фебруара 2019.
- Прекршајни суд у Пироту, И – 05 ПР 475/19, пресуда од 21. фебруара 2019.
- Прекршајни суд у Пироту, I – 05 ПР 715/19, пресуда од 19. марта 2019.
- Прекршајни суд у Прешеву, 2 ПР 136 2018, пресуда од 23. јануара 2018.
- Прекршајни суд у Прешеву, 2 ПР 144 2018, пресуда од 29. јануара 2018.
- Прекршајни суд у Прешеву, 3 ПР 187/2018, пресуда од 8. фебруара 2018.



- Прекршајни суд у Прешеву, 3 11 П 138/2019, пресуда од 12. фебруара 2019.
- Прекршајни суд у Прешеву, 3 ПР 233/2018, пресуда од 5. марта 2018.
- Прекршајни суд у Прешеву, 2 ПР 303/2018, пресуда од 25. марта 2018.
- Прекршајни суд у Прешеву, 3 ПР 669/2018, решење од 9. августа 2018.
- Прекршајни суд у Прешеву, 2 ПР 705 2018, пресуда од 17. августа 2018.
- Прекршајни суд у Прешеву, 2 ПР 709/2018, пресуда од 19. августа 2018.
- Прекршајни суд у Прешеву, 2 ПР 720/2018, пресуда од 22. августа 2018.
- Прекршајни суд у Прешеву, 2 ПР 721/2018, пресуда од 21. августа 2018.
- Прекршајни суд у Прешеву, 2 ПР 725/2018, пресуда од 21. августа 2018.
- Прекршајни суд у Прешеву, 3 ПР 753/2018, пресуда од 1. септембра 2018.
- Прекршајни суд у Прешеву, 3 ПР 896/2018, пресуда од 2. октобра 2018.
- Прекршајни суд у Прешеву, 815/18–2, пресуда од 20. октобра 2018.
- Прекршајни суд у Прешеву, 3 ПР 755/2018, пресуда од 1. септембра 2019.
- Прекршајни суд у Сенти, II – 5 ПР 10/2019, пресуда од 10. јануара 2019.
- Прекршајни суд у Сенти, II – 3 ПРМ 19/2019, решење од 18. јануара 2019.
- Прекршајни суд у Сенти, II – 1 ПРМ 32/2019, решење од 24. јануара 2019.
- Прекршајни суд у Сенти, II – 1 ПР 182/2019, пресуда од 24. јануара 2019.
- Прекршајни суд у Сенти, II – 4 ПРМ 50/19, решење од 8. фебруара 2019.
- Прекршајни суд у Сенти, II – 3 ПР 339/2019, пресуда од 21. фебруара 2019.
- Прекршајни суд у Сенти, II – 4 ПР 402/19, пресуда од 11. марта 2019.
- Прекршајни суд у Сенти, II – 3 ПР 882/2019, пресуда од 16. маја 2019.
- Прекршајни суд у Сомбору, I –8 Пр. бр. 4343/18, пресуда од 11. октобра 2018.
- Прекршајни суд у Сомбору 3 бр. Пр. 4507/18, пресуда од 23. октобра 2018.
- Прекршајни суд у Сомбору, 2 ПР 5323/2018, пресуда од 30. новембра 2018.
- Прекршајни суд у Сомбору, 3 Пр. 5571/18, пресуда од 8. децембра 2018.
- Прекршајни суд у Сомбору, 3 Пр. бр. М 16/19, решење од 11. фебруара 2019.

- Прекршајни суд у Сомбору, 4 ПРМ 34/2019, решење од 20. марта 2019
- Прекршајни суд у Сомбору, 3 Бр. Пр. 1417/19, пресуда од 11. априла 2019.
- Прекршајни суд у Сомбору 1 бр. ПР 1614/19, пресуда од 29. априла 2019.
- Прекршајни суд у Сремској Митровици, I-1 Пр. бр. 1587/19, решење од 27. марта 2019.
- Апелациони суд у Београду, Кж-Кре 2/2016, 28. јул 2016.
- Апелациони суд у Београду, Кж. Кре. 9/16, 18. октобар 2016.
- Апелациони суд у Новом Саду, записник са седнице већа, Кж – Кре – 34/17, 14. децембар 2017.
- Апелациони суд у Новом Саду, бр. Кж – Кре – 34/17, 14. децембар 2017.
- Виши суд у Београду, Кре. бр. 18/14, 23. јул 2014.
- Виши суд у Београду, Кре бр. 14/16, 28. април 2016.
- Виши суд у Београду, Кре. бр. 14/16 – Кв. бр. 1836/16, 16. јун 2016.
- Виши суд у Београду, Кре бр. 14/16, 12. август 2016.
- Виши суд у Београду, Одељење за претходни поступак, Кппр. бр. 228/18, решење од 28. новембра 2018.
- Виши суд у Шапцу, КПЕ – 2/17, 1. децембар 2017.

## Одлуке Комисије за азил

- Комисија за азил, решење Аж. 16/14, 20. фебруар 2015.
- Комисија за азил, Аж-03/15, 25. мај 2015.
- Комисија за азил, Аж – 07–01/17, 20. април 2017.
- Комисија за азил, решење Аж-37–1/17, 22. новембар 2017.
- Комисија за азил, Аж. 44/18, решење од 8. октобра 2018.
- Комисија за азил, Аж. 19/18, решење од 20. децембра 2018.
- Комисија за азил, бр. 26–3886–1/15, решење од 22. јануара 2019.
- Комисија за азил, Аж. 37/18, решење од 21. марта 2019.
- Комисија за азил, Аж. 04/18, решење од 1. априла 2019.
- Комисија за азил, Аж. 05/19, решење од 1. априла 2019.
- Комисија за азил, Аж. 28/18, решење од 1. априла 2019.
- Комисија за азил, Аж. 48/16, решење од 31. маја 2019.
- Комисија за азил, Аж. 47/19, решење од 2. јула 2019.
- Комисија за азил, Аж. 17/19, решење од 23. јула 2019.

## Одлуке Министарства унутрашњих послова

- МУП, Дирекција полиције, Управа за странце, 03/16/5/2/3, бр. 26.2 – 24/19, решење од 1. марта 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Управа граничне полиције, Служба за границу, 03.5.8.3., бр. 28–87/19, решење од 20. марта 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Управа граничне полиције, Служба за границу, 03.5.8.3., бр. 28–121/19, решење од 8. априла 2019.
- МУП, Управа граничне полиције, Станица граничне полиције Београд, бр. 28–494/2019, одлука о одбијању уласка у Републику Србију од 19. марта 2019.
- МУП, Управа граничне полиције, Станица граничне полиције Београд, бр. 28–636/2019, одлука о одбијању уласка у Републику Србију од 8. априла 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Прихватилиште за странце, 03/5/9/3/2, бр. 26–30–27/19, решење од 26. марта 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Прихватилиште за странце, 03/5/9/3/2, бр. 26–31–28/19, решење од 26. марта 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Прихватилиште за странце, 03/5/9/3/2, бр. 26–32–29/19, решење од 26. марта 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Прихватилиште за странце, 03/5/9/3/2, бр. 26–33–30/19, решење од 26. марта 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Прихватилиште за странце, 03/5/9/3/2, бр. 26–34–25/19, решење од 26. марта 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Прихватилиште за странце, 03/5/9/3/2, бр. 26–35–24/19, решење од 26. марта 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Прихватилиште за странце, 03/5/9/3/2, бр. 26–36–23/19, решење од 26. марта 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Прихватилиште за странце, 03/5/9/3/2, бр. 28–101/19, решење од 26. марта 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Прихватилиште за странце, 03/5/9/3/2, бр. 26–36/19, решење од 16. априла 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Прихватилиште за странце, 03/5/9/3/2, бр. 26–53/19, решење од 7. маја 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Прихватилиште за странце, 03/5/9/3/2, бр. 26–41–33/19, решење од 11. априла 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Прихватилиште за странце, 03/5/9/3/2, бр. 26–42–34/19, решење од 11. априла 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Прихватилиште за странце, 03/5/9/3/2, бр. 26–40–35/19, решење од 11. априла 2019.

- МУП, Дирекција полиције, Прихватилиште за странце, 03/5/9/3/2, бр. 26–61–54/19, решење од 11. маја 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Прихватилиште за странце, 03/5/9/3/2, бр. 26–44–51/19, решење од 24. априла 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Прихватилиште за странце, 03/5/9/3/2, бр. 26–45–37/19, решење од 24. априла 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Прихватилиште за странце, 03/5/9/3/2, бр. 03/5/9/3/2, бр. 26–46–38/19, решење од 24. априла 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Прихватилиште за странце, 03/5/9/3/2, бр. 03/5/9/3/2, бр. 26–47–45/19, решење од 24. априла 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Прихватилиште за странце, 03/5/9/3/2, бр. 03/5/9/3/2, бр. 26–49–47/19, решење од 24. априла 2019;
- МУП, Дирекција полиције, Прихватилиште за странце, 03/5/9/3/2, бр. 03/5/9/3/2, бр. 26–50–48/19, решење од 24. априла 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа за град Београд, Управа за странце, 03/16/5/1/1, решење од 5. децембра 2018.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа за град Београд, Управа за странце, 03/16/5/2/1, решење од 11. јануара 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа за град Београд, Управа за странце, 03.15.5.1.1, решење од 12. јануара 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа за град Београд, Управа за странце, 03.15.5 бр. 26–2–2/19, решење од 1. марта 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа за град Београд, Управа за странце, 03.15.5.1.1, решење од 11. марта 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа за град Београд, Управа за странце, 03.15.5.1.1, решење од 20. марта 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа за град Београд, Управа за странце, 03.15.5.1.1, решење од 26. марта 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа за град Београд, Управа за странце, 03.15.5.1.1, решење од 28. март 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа за град Београд, Управа за странце, 03.15.5.2.3, бр. 26.2–41/19, решење од 2. априла 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа за град Београд, Управа за странце, 03.15.5.1.1, решење од 9. априла 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа за град Београд, Управа за странце, 03.15.5.2, бр. 26–2–2–47/19, решење од 17. априла 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа за град Београд, Управа за странце, 03/15/5/1/1, решење од 23. априла 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа Кикинда, бр. 26–2–195/2019, решење од 19. фебруара 2019.

- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа Кикинда, бр. 26–2–414/2019, решење од 15. маја 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа Кикинда, бр. 26–2–413/2019, решење од 15. маја 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа Кикинда, бр. 26–17–442/2019, решење од 22. маја 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа Кикинда, бр. 26–17–443/2019, решење од 22. маја 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа Ниш, бр. 03/28/4, бр. 24/18, решење од 22. новембра 2018.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа Ниш, бр. 03.27.5–03/2019, решење од 15. априла 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа Пирот, бр. 26–22/19, решење од 16. јануара 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа Пирот, бр. 26–46/19, решење од 27. јануара 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа Пирот, бр. 26–66/19, решење од 5. фебруара 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа Пирот, бр. 26–68/19, решење од 8. фебруара 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа Пирот, бр. 26–34/19, решење од 14. фебруара 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа Пирот, бр. 26–37/19, решење од 25. фебруара 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа Пирот, бр. 03/31/5, бр. 26–37/19, решење од 25. фебруара 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа Пирот, бр. 26–95/19, решење од 1. марта 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа Пирот, бр. 26–47/19, решење од 27. марта 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа у Пироту, Одсек за странце и сузбијање ирегуларних миграција, 03/31/5, бр. 26–150/19, решење од 19. априла 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа Пирот, бр. 26–71/19, решење од 19. априла 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа Пирот, бр. 03/31/5, бр. 26–73/19, решење од 6. маја 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа Пирот, бр. 26–76/19, решење од 9. маја 2019.

- МУП, Полицијска управа у Пожаревцу, Одсек за странце и сузбијање ирегуларних миграција, бр. 26–70–10/2019, решење од 17. маја 2019.
- МУП, Дирекција полиције, Полицијска управа Сремска Митровица, Одсек пограничне полиције за странце и сузбијање илегалних миграција, бр. 26/45/19, решење од 21. фебруара 2019.
- МУП, Полицијска управа у Ужицу, Одсек пограничне полиције, за странце, сузбијање илегалних миграција и трговине људима, бр. 26–87–1/2019, решење од 2. марта 2019.
- МУП, Полицијска управа у Ужицу, Одсек пограничне полиције, за странце, сузбијање илегалних миграција и трговине људима, бр. 26–685–1/2018, решење од 5. новембра 2018.
- Одсек за азил, решење бр. 03/9–4–26–2102/13 од 26. новембра 2014.
- Канцеларија за азил, Решење бр. 03/10–4–26–5658/14, 09. март 2015.
- Канцеларија за азил, Решење бр. 26–5658/14, 10. јул 2015.
- Канцеларија за азил, решење бр. 26–1051/16, од 13. септембра 2016.
- Канцеларија за азил, решење бр. 26–1414/16, 26. јануар 2017.
- Канцеларија за азил, решење 26–5868/16, од 31. марта 2017.
- Канцеларија за азил, решење бр. 26–257–17, 22. септембар 2017.
- Канцеларија за азил, решење бр. 26–78/17, од 10. јануара 2018.
- Канцеларија за азил, решење бр. 96–1699/17, од 7. маја 2018.
- Канцеларија за азил, решење бр. 26–1697/18, 15. јун 2018.
- Канцеларија за азил, решење бр. 26–763/18, од 17. августа 2018.
- Канцеларија за азил, решење бр. 26–1140/18, од 4. септембра 2018.
- Канцеларија за азил, решење бр. 26–2836/16, од 3. децембра 2018.
- Канцеларија за азил, решење бр. 26–1500/18, од 5. октобра 2018.
- Канцеларија за азил, решење 26–697/18, од 29. октобра 2018.
- Канцеларија за азил, решење бр. 26– – – 329/18, 28. децембар 2018.
- Канцеларија за азил, решење бр. 26–1078/18, од 14. јануара 2019.
- Канцеларија за азил решење бр. 26–2643/17, 15. јануар 2019.
- Канцеларија за азил, решење бр. 26–2200/18, од 28. јануара 2019
- Канцеларија за азил, решење бр. 26–2318/17, од 28. јануара 2019.
- Канцеларија за азил, решење бр. 26–167/17, од 5. фебруара 2019.
- Канцеларија за азил, решење бр. 26–474/17, од 11. фебруара 2019.
- Канцеларија за азил, решење бр. 26–2006/18, од 11. фебруара 2019.
- Канцеларија за азил, решење бр. 26–1260/18, од 13. марта 2019.

- Канцеларија за азил, решење бр. 26–176/18, од 15. марта 2019.
- Канцеларија за азил, решење бр. 26–1603/18, од 18. марта 2019.
- Канцеларија за азил, решење бр. 26–2047/17, од 21. марта 2019.
- Канцеларија за азил, решење бр. 26–148/18, од 1. априла 2019.
- Канцеларија за азил, бр. 26–474/17, од 12. априла 2019.
- Канцеларија за азил, решење бр. 26–1278/17, од 17. априла 2019.
- Канцеларија за азил, решење бр. 26 –1676/18, од 8. маја 2019.
- Канцеларија за азил, решење бр. 26–1731/18, од 8. маја 2019.
- Канцеларија за азил, решење бр. 26–118/19, од 14. маја 2019.
- Канцеларија за азил, решење 26–1809/19, од 26. јула 2019.

CIP – Каталогизација у публикацији

Народна библиотека Србије, Београд

314.113:314.15(497.11)(036)

341.231.14-054.73(497.11)(036)

341.43(487.11)(036)

ДАВИНИЋ, Марко, 1972–

Водич за примену релевантних прописа у области  
азила и миграција / Марко Давинић, Ивана Крстић. – Београд :  
Група 484, 2019 (Београд : Досије студио). – 183 стр. ; 23 см

Тираж 800. – Напомене и библиографске референце уз текст. –  
Библиографија. стр. 167-183.

ISBN 978-86-86001-89-4

1. Крстић, Ивана, 1975– [аутор]

а) Мигранти -- Србија -- Водичи б) Избеглице -- Међународна  
заштита -- Србија -- Водичи в) Право на азил -- Србија --  
Водичи г) Србија -- Миграциона политика -- Водичи

COBISS.SR-ID 281089804