

Srbija



kao zemlja
azila



Zapažanja o položaju tražilaca azila
i korisnika međunarodne zaštite
u Srbiji

UNHCR
Visoki komesarijat
Ujedinjenih nacija za
izbeglice

Avgust 2012.

Sadržaj

Uvod.....	3
Opšte informacije	4
Uvod u sistem azila u Srbiji	5
1. Pristup postupku azila	6
2. Pritvaranje tražilaca azila i ograničavanje slobode kretanja	7
3. Kvalitet postupka azila	7
3.1. Prvostepeni postupak i praksa	8
3.1.1. Izražavanje namere za traženje azila i evidentiranje podataka	9
3.1.2. Registracija tražilaca azila od strane Kancelarije za azil i obezbeđenje smeštaja u Centru za azil	9
3.1.3. Podnošenje zahteva za azil.....	10
3.1.4. Intervju	11
3.1.5. Procesuiranje i odlučivanje.....	11
3.2. Postupak u drugom i trećem stepenu i praksa	14
4. Maloletnici bez roditeljske pratnje i deca odvojena od roditelja ili staratelja	15
4.1. Identifikacija i upućivanje	15
4.2. Prihvat	16
4.3. Starateljstvo	16
4.4. Postupak azila za maloletne tražioce azila bez roditeljske pratnje	17
5. Smeštaj i drugi vidovi pomoći namenjeni tražiocima azila	18
5.1. Opšta situacija	18
5.2. Situacija u Centru za azil u Banji Koviljači	19
5.3. Situacija u Centru za azil u Bogovađi	20
6. Rizik od deportacije	21
Zaključak	22

Uvod

1. Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) ima mandat da prati sprovođenje Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i pratećeg Protokola iz 1967. godine u skladu sa svojim Statutom, kao i članom 35. Konvencije iz 1951. godine i članom II Protokola iz 1967. godine.
2. U svetlu povećanja broja zahteva za azil koji su u poslednje vreme podneti u Republici Srbiji ("Srbija"), kao i prakse nekih država Evropske unije ("EU") u pogledu vraćanja tražilaca azila u Srbiju na osnovu "koncepta sigurne treće zemlje",¹ UNHCR je sproveo procenu postupka azila u Srbiji, dao konkretne preporuke za njihovo unapređenje i izvršio evaluaciju Srbije kao zemlje azila.²
3. Ovaj izveštaj predstavlja procenu sistema azila u Srbiji, uključujući i pristup postupku azila, kvalitet mehanizama za odlučivanje o azilu, postupanje prema maloletnicima bez roditeljske pratnje i dece odvojene od roditelja i staratelja, kao i pitanja u pogledu prihvata, smeštaja i zadržavanja u pritvoru. Poseban naglasak stavljen je na primenu principa sigurne treće zemlje u postupku odlučivanja o zahtevima za azil.
4. U svom zaključku, UNHCR navodi da postoji prostor za unapređenje postupka azila u Srbiji i primećuje da u sistemu azila trenutno nisu obezbeđena neophodna sredstva i da se ne postižu odgovarajući rezultati koji bi mogli da osiguraju adekvatnu zaštitu tražilaca azila od prisilnog udaljavanja i/ili vraćanja (*refoulement*), budući da im nije data odgovarajuća mogućnost da se njihovi zahtevi razmatraju u pravičnom i efikasnom postupku. Osim toga, imajući u vidu stanje u sistemu azila u Srbiji, Srbiju ne bi trebalo smatrati sigurnom trećom zemljom i, s tim u vidu, UNHCR poziva države članice da tražioce azila ne vraćaju u Srbiju po tom osnovu.

¹ "Koncept sigurne treće zemlje" podrazumeva da je podnosilac zahteva već mogao i trebalo da traži azil ako je prošao kroz sigurnu zemlju na putu u zemlju u kojoj je zatražio azil. Taj princip primenjuje se u većini evropskih država, iako nije u toliko širokoj upotrebi u drugim delovima sveta. Videti UN High Commissioner for Refugees, Global Consultations on *International Protection/Third Track: Azil Processes (Fair and Efficient Asylum Procedure)*, 31. maj 2001, EC/GC/01/12. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html>.

² Videti i Hungarian Helsinki Committee, *Srbia as a Safe Third Country: A Wrong Presumption*, septembar 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e815dec2.html>. i Hungarian Helsinki Committee, *Srbija as a Safe Country: Revisited*, june 2012, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fe86f992.html>.

Opšte informacije ³

Istorijat

5. Srbija je potpisnica Konvencije Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica iz 1951. godine i pratećeg Protokola iz 1967. godine, a pravo na azil zagarantovano je i Ustavom Srbije.⁴ U cilju jačanja tog prava, u novembru 2007. godine, usvojen je Zakon o azilu. Njegovim stupanjem na snagu 1. aprila 2008. godine, Srbija je preuzela punu odgovornost za utvrđivanje izbegličkog statusa.⁵
6. Srbija pruža utočište izbeglicama iz zemalja bivše Jugoslavije od vremena sukoba koji su trajali od 1992. do 1995. godine. Njihov izbeglički status nije odobren u skladu sa Zakonom o azilu iz 2007. godine i u postojećem sistemu azila, koji je predmet ovog izveštaja. Oni imaju jednaka prava kao i državljani Srbije i najveći broj njih ima pristup pojednostavljenoj naturalizaciji u Srbiji. Procenjuje se da trenutno u Srbiji živi 66.000 izbeglica iz Hrvatske, koji čekaju na iznalaženje trajnih rešenja. Pored toga, Srbija pruža utočište za oko 210.000 lica raseljenih sa Kosova 1999. godine, od kojih je za oko 97.000 njih potrebna pomoć.⁶ Vlada Srbije i dalje pruža niz usluga raseljenoj populaciji. Međunarodna zajednica, pod vođstvom Evropske unije i država u regionu, i preko UNHCR-a, obavezala se na osiguranje trajnih rešenja za raseljena lica u celom regionu (uglavnom u vidu stambenog zbrinjavanja), od čega će koristiti imati i izbeglice u Srbiji.⁷
7. Pored nasleđa regionalnog raseljavanja, Srbija je, trenutno, prevashodno zemlja tranzita za mešovite migratorne tokove iz zemalja Azije i Bliskog istoka prema državama članicama Evropske unije. Vladini izvori preneli su stav UNHCR-u da oko jedne trećine ilegalnih migranata koji stižu u Srbiju podnose zahteve za azil da bi izbegli privođenje kojem bi inače bili izloženi kao ilegalni migranti. U komentarima Državne novinske agencije (TANJUG), direktor policije, Milorad Veljović, naveo je da je od januara do novembra 2011. godine u Srbiji identifikovano oko 9.500 ilegalnih migranata.⁸ Prema zvaničnim podacima, u 2011. godini, oko 3.132 lica izrazilo je nameru da traže azil, s tim da je velika većina njih nameravala da nastavi put prema zemljama Evropske unije, ili pre registracije pri Kancelariji za azil ili u toku narednog koraka procesa, pre odlučivanja o njihovom zahtevu za azil u Srbiji.

³ Ukoliko nije drugačije navedeno, izvori informacija sadržanih u ovom dokumentu uključuju izjave Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije, kancelarija UNHCR-a u Srbiji, Mađarskoj ili Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji, te javne medije i izveštaje NVO koji su izvršni partneri UNHCR-a.

⁴ Ustav Republike Srbije, 30. septembar 2006, dostupan na:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b557920.html>. Član 57. glasi: "Stranac koji osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, ima pravo na utočište u Republici Srbiji". Član dalje propisuje da se postupak odobravanja azila uređuje zakonom.

⁵ Zakon o azilu [Srbija], 26. novembar 2007, dostupan na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b46e2f9.html>. Do 1. aprila 2008. godine, UNHCR je vršio postupak utvrđivanja izbegličkog statusa u okviru svog mandata za podnosiocima zahteva na teritoriji Srbije.

⁶ Videti, *Procena potreba interno raseljenih lica u Republici Srbiji*, istraživanje sprovedi UNHCR i Komesarijat za izbeglice Republike Srbije 2010. godine, dostupno na: http://www.unhcr.rs/media/IDP_Needs_Assess-mentENGLISH.pdf

⁷ Videti, *Zajednička deklaracija o okončanju raseljavanja i obezbeđivanju trajnih rešenja za ugrožene izbeglice i interno raseljena lica*, koju su potpisale vlade Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Republike Hrvatske i Republike Srbije 7. novembra 2011. godine, dostupno na: <http://www.unhcr.org/4ec22a979.pdf>

⁸ TANJUG, *Ilegalni migranti - zajednički problem*, 12. decembar 2011. godine, dostupno na: <http://www.tanjug.rs/news/26947/illegal-migrants--common-problem.htm>.

Uvod u sistem azila u Srbiji

8. Ministarstvo unutrašnjih poslova ("MUP") i Komesarijat za izbeglice Republike Srbije ("KIRS" — nezavisno vladino telo) imaju zakonska ovlašćenja za različite delove sistema azila, na način definisan u Zakonu o azilu. Kancelarija za azil, koja još uvek nije formalno uspostavljena i koja trenutno radi na *ad hoc* bazi u okviru Uprave granične policije pri MUP-u, odgovorna je za sprovođenje postupka azila, dok KIRS upravlja centrima za prihvat tražilaca azila.
9. Nakon usvajanja Zakona o azilu 2007. godine, uz pomoć UNHCR-a i sredstava Evropske unije, Srbija je uspostavila zakonski okvir za azil koji je, opšte uzevši, u skladu sa međunarodnim standardima. Pored usvajanja Zakona, Srbija je uložila značajne napore da razvije sopstvenu infrastrukturu za prihvat tražilaca azila, imajući u vidu sve veći priliv azilanata u poslednje vreme. Međutim, porast broja azilanata znači i da je *ad hoc* Kancelarija za azilante Srbije pod pritiskom i da trenutno nema dovoljno kapaciteta i nije dovoljno kadrovski osposobljena da procesuiru toliki broj azilanata. U 2008. godini, u Srbiji je registrovano 77 tražilaca azila. U 2009. godini, broj zahteva za azil porastao je na 275. U 2010. godini, broj tražilaca azila popeo se na 522. U 2011. godini u Srbiji je registrovano više od 3.100 tražilaca azila, s tim da je manje od 500 njih uspelo da registruje zahtev za azil pri Kancelariji za azil.
10. Iako veliki broj tražilaca azila jednostavno odustaje od podnošenja zahteva za azil u ranoj fazi postupka, u želji da idu dalje, postoji i dosta nedostataka u pogledu kvaliteta i efikasnosti postupka azila, koji potencijalno utiču na njihovu odluku da napuste Srbiju. Iako veliki broj njih, u momentu kada podnose zahtev, smatra da imaju ograničene mogućnosti da im eventualno bude odobren status, mali broj njih se registruje, a još manji broj uspeva da podnese kompletan zahtev i da prođe intervju. Od kada je Vlada 2008. godine preuzela odgovornost za postupak utvrđivanja izbegličkog statusa od UNHCR-a (videti stav 36. u kojem je to detaljnije objašnjeno), još uvek nije doneta nijedna pozitivna odluka o odobrenju izbegličkog statusa. Iako sama ta činjenica nije dokaz da postoji problem u pogledu kvaliteta odluka o azilu (bez detaljnije analize datih slučajeva), najveći broj odbijenih zahteva odbijen je na osnovu toga što podnosilac zahteva dolazi iz sigurne treće zemlje, dok suština slučaja nije razmatrana.
11. Iako je broj tražilaca azila u Srbiji u 2011. godini, bio znatno viši od onog u susednim zemljama, Srbija se suočava sa nizom zajedničkih izazova, uključujući ograničene kapacitete za i iskustvo u sprovođenju sistema azila.

Sistem azila u
Srbiji

1. Pristup postupku azila

12. Lica koja traže međunarodnu zaštitu u Srbiji mogu da izraze nameru da traže azil u toku prvog kontakta sa organima vlasti, na jedan od sledeća dva načina: na granici ili nakon što uđu na teritoriju zemlje. U oba slučaja, registraciju vrši policija. Prema podacima Kancelarije za azil, velika većina tražilaca azila podnosi zahtev nakon što uđe u zemlju i nakon što ih obični policijski službenici upute na Kancelariju za azil. Mali broj uputa vrši se na granici, od strane granične policije. Uputi na granici najčešće se vrše u slučaju lica uhvaćenih u pokušaju da ilegalno napuste Srbiju (najčešće na granici sa Mađarskom).
13. U svojim izveštajima, kancelarija UNHCR-a u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji navodi da je bilo slučajeva državljana trećih zemalja koji su pokušali da uđu na teritoriju Srbije ilegalno i koji su odmah bili privedeni od strane granične policije Srbije. Prema navodima, neki od njih pokušali su da zatraže azil kod srbijanskih graničara. U određenim slučajevima, takva lica izvođena su pred opštinskog sudiju u južnoj Srbiji (u Preševu, Bujanovcu ili Vranju), osuđena za ilegalan prelazak granice, nakon čega su odslužili kratkotrajnu zatvorsku kaznu i bili deportovani u Bivšu Jugoslovensku Republiku Makedoniju. Iz intervjua sa tražiocima azila koji su deportovani iz Srbije, može se videti da se pri takvim deportacijama ne poštuju uvek zvanične granične procedure. Umesto toga, prema navodima, srbijanska policija dovozi takva lica autobusima do granice i naređuje im da se sami vrate u Bivšu Jugoslovensku Republiku Makedoniju.
14. Što se tiče postupka azila na aerodromu, u izveštaju koji je Srbija dostavila Evropskoj komisiji, navodi se da je na Međunarodnom aerodromu Beograd u 2009. i 2010. godini, za oko 1.500 stranaca odbijen ulazak u zemlju.⁹ U istom periodu, samo jedno lice primljeno je u postupak azila na aerodromu, posle neophodne intervencije UNHCR-a. U Upravi granične policije tvrde da nijedno lice kojem je odbijen ulazak u zemlju na aerodromu nije izjavilo da namerava da traži azil u Srbiji. Za razliku od toga, u periodu dok je UNHCR imao mandat za postupak utvrđivanja izbegličkog statusa (od 1976. do 2008. godine), više od desetak lica godišnje je izražavalo nameru da zatraže azil na aerodromu. Službenici Kancelarije za azil ne posećuju aerodrom redovno i tvrde da nisu upoznati da je bilo zahteva za azil na aerodromu i da ih sa aerodroma nisu primili. Situacija je nepromenjena u 2011. godini i u prvih šest meseci 2012. godine.

Pristup postupku
azila

Preporuke:

- Osigurati da tražiocima azila bude dozvoljeno da uđu u zemlju uz puno poštovanje principa zabrane prisilnog udaljavanja i/ili vraćanja (*non-refoulement*), na način na koji je definisan u međunarodnom izbegličkom pravu i pravu iz oblasti ljudskih prava;
- Osmisliti delotvorne mehanizme (granične kontrole) za praćenje načina na koji granični organi ispunjavaju svoju obavezu da tražiocima azila omoguće pristup redovnom postupku azila.¹⁰ To bi podrazumevalo obuku i mehanizme koji treba da osiguraju održivost obuke;
- Zahtevati od vlasti da održe intervju sa azilantom lično pre nego što se donese odluka o vraćanju, da bi se sprečilo potencijalno prisilno udaljavanje i/ili vraćanje (*refoulement*).

⁹ Informacije koje je Evropska komisija tražila od Vlade Srbije za potrebe izrade Mišljenja o aplikaciji Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, novembar 2010. godine, dostupno na: http://www.media.srbija.gov.rs/medeng/documents/questionnaire_srb.pdf. Odgovori Srbije na Upitnik Evropske komisije dostupni na internet sajtu Vlade Republike Srbije, Poglavlje 24, Pitanje 14, dostupno na: <http://www.srbija.gov.rs/7ChangeLang-en>.

¹⁰ Videti, UN High Commissioner for Refugees, *Protection Training Manual for European Border and Entry Officials*, 1. april 2011. godine, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ddf40d12.html>

2. Pritvaranje tražilaca azila i ograničavanje slobode kretanja

15. Srbiji se mora odati priznanje za opšte poštovanje slobode kretanja i prava na slobodu tražilaca azila. Opšte uzevši, vlasti u Srbiji tražiocima azila ne ograničavaju slobodu kretanja i ne pritvaraju ih za vreme trajanja postupka azila, iako za to postoje osnove u Zakonu o azilu.
16. Članom 51. Zakona o azilu propisano je da se ograničenje slobode kretanja može primeniti u tri slučaja: (1) radi utvrđivanja identiteta; (2) radi obezbeđivanja prisustva stranca u postupku azila (a) u slučaju kad se osnovano može pretpostaviti da je zahtev podnet u cilju izbegavanja deportacije ili (b) kad bez prisustva stranca nije moguće utvrditi druge bitne činjenice na kojima je zahtev za azil zasnovan; i (3) radi zaštite bezbednosti zemlje i javnog poretka u skladu sa zakonom. Mere ograničenja kretanja mogu da podrazumevaju (1) obavezu tražioca azila da boravi u Prihvatištu za strance u *Padinskoj skeli*, gde su pod pojačanom policijskom prisutnošću; i (2) nametanje zabrane napuštanja centra za azil, određene adrese i/ili područja.¹¹

Pritvaranje
tražilaca azilaKvalitet postupka
azila

3. Kvalitet postupka azila

17. Iako postoje zakonodavni okvir i nacionalni sistem prihvata, sistem azila u Srbiji i, konkretno, Kancelarija za azil, kako je trenutno organizovana, nisu u stanju da procesuiraju nedavni nagli porast broja azilanata. Osim toga, otkad je Vlada preuzela odgovornost za postupak azila, 2008. godine, stopa priznavanja izbegličkog statusa¹² je ravna nuli. To se može pripisati delovanju nekoliko faktora uključujući, konkretno, prekomernom oslanjanju na "koncept sigurne treće zemlje" (videti 3.1.5.).

Godina	Lica koja su izjavila nameru da traže azil	Lica registrovana kod Kancelarije za azil ¹³	Broj podnesenih zahteva za azil ¹⁴	Intervjuisana lica	Odobren izbeglički status	Odobrena supsidijarna zaštita
2011.	3.134	488	248	118	0	0
2012. (prvih 6 meseci)	974	298	182	47	0	0

18. Osnovna prepreka za osiguranje kvaliteta postupka azila je to što Kancelarija za azil još uvek nije formalno uspostavljena. Kancelarija trenutno radi na *ad hoc* bazi, u okviru Uprave granične policije pri MUP-u. Sa popunjenih sedam od deset radnih mesta u vreme pisanja ovog dokumenta i sa svega četiri zaposlena koji su direktno uključeni u intervjuisanje i održavanje sastanaka sa tražiocima azila, Kancelarija za azil nema dovoljan broj kvalifikovanih službenika da bi mogla da odlučuje o zahtevima za azil na efikasan i temeljit način. Osim toga, MUP nije opredelio budžet za rad Kancelarije za azil, a troškove osnovnih usluga, kao što su troškovi usmenog prevođenja u postupcima azila i besplatna pravna pomoć za tražioce azila, i dalje pokriva UNHCR.

¹¹ Zakon o azilu, Član 52.

¹² "Stopa odobrenja" je procenat pozitivnih odluka o dodeli izbegličkog statusa u odnosu na ukupan broj pravosnažnih prvostepenih odluka u datom periodu.

¹³ Registrovana lica su ona lica koja su prošla drugi korak u postupku azila, koji uključuje utvrđivanje identiteta, uzimanje otisaka prstiju, fotografisanje. U skladu sa zakonom, na kraju ove postupka, tražiocima azila izdaje se lična karta za tražioce azila.

¹⁴ Treći korak u postupku je podnošenje zahteva za azil i podrazumeva da tražilac azila konačno podnosi zahtev za azil.

19. Još jedan razlog za zabrinutost je i to što Kancelarija za azil, koja je locirana u Upravi granične policije, nije nezavisna u odnosu na policijske strukture. Postupak azila sprovode policijski službenici, koji su često nedovoljno obučeni u pogledu principa i primene međunarodne zaštite izbeglica. Iako član 19. Zakona o azilu nalaže da ovlašćeni službenici koji vode postupak azila u Kancelariji za azil moraju da budu posebno obučeni za vršenje tih poslova, njihova primarna ekspertiza, kao profesionalnih policijskih službenika, je sprovođenje krivičnog zakona i kontrola granica; oni nisu adekvatno obučeni za pitanja postupka azila i zaštite izbeglica. Oni koji su prošli obuku iz oblasti zaštite često bivaju rotirani unutar strukture MUP-a, što zahteva novu obuku novopostavljenih službenika i onemogućuje Kancelariji da zadrži stečene veštine, relevantno iskustvo i kontinuitet.
20. Stavljanje policije u ulogu ispitivača u intervjuu u postupku azila može dodatno pogoršati percepciju poverljivosti i nepristrasnosti, koja je od ključne važnosti za stvaranje povoljnih uslova za tražioce azila u toku ličnog intervjua. UNHCR preporučuje da se, u toku daljeg razvoja sistema azila, ta uloga, zajedno sa odgovornošću za odlučivanje, dodeli civilnim vlastima.¹⁵

Preporuke:

- Osigurati da Kancelarija za azil bude formalno uspostavljena u skladu sa Zakonom o azilu i da joj se dodele odgovarajući budžet i kadrovski kapaciteti;
- Kancelarija za azil bi trebalo da bude civilni organ (ili u okviru civilnog organa);
- Uspostaviti programe obuke za službenike u organima za sprovođenje zakona, policiji i druga zainteresovane službenike na temu Konvencije iz 1951. godine i uspostaviti mehanizme za osiguranje održivosti programa obuke.

Kvalitet postupka
azila

3.1. Prvostepeni postupak i praksa

21. Prvostepeni postupak, koji sprovodi Kancelarija za azil, sastoji se od pet koraka: (1) izražavanje namere za traženje azila i evidentiranje podataka od strane policije; (2) registracija tražioca azila; (3) podnošenje zahteva za azil; (4) zvanični intervju; i (5) odlučivanje o zahtevu.
22. Zakon o azilu ne propisuje krajnji rok u kojem Kancelarija za azil treba da završi prva dva koraka u postupku azila. Međutim, u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku, utvrđen je maksimalni rok od 60 dana (dva meseca) koji može da protekne od trećeg koraka, odnosno od podnošenja zahteva za azil do donošenja odluke od strane Kancelarije za azil. U praksi, poslednja tri koraka često traju duže od propisanog roka od 60 dana zbog odlaganja u postupku o kojima će biti reči u nastavku teksta.

¹⁵ Videti UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection (COM(2009)554, 21 October 2009)*, avgust 2010. godine, p. 10, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c63ebd32.rhtml>; Videti i, UN High Commissioner for Refugees, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations*, mart 2010. godine, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bab55752.html>.

3.1.1. Izražavanje namere za traženje azila i evidentiranje podataka

23. Prvi korak u postupku azila počinje kada ovlašćeni službenik MUP-a, najčešće policijski službenik, registruje nameru lica da traži azil. U velikoj većini slučajeva, tražioci azila upućuju se direktno u jedan od dva centra za azil koji su pod upravom KZIS-a.
24. Kada lice izrazi nameru da traži azil na granici ili kod policijskog službenika nakon ulaska na teritoriju zemlje, ovlašćeni policijski službenik evidentira njegove lične podatke. Postupak podrazumeva izdavanje zakonom propisanog uverenja koje sadrži sve lične podatke koje je tražilac azila dao ili koje je moguće utvrditi na osnovu ličnih i drugih dokumenata koje je imao kod sebe. Uverenje služi kao dokaz da je lice izrazilo nameru da traži azil i da ima pravo da boravi u Centru za azil u periodu od 72 sata (videti 3.1.2). U ovoj fazi, policija ne informiše lice o pravima i obavezama tražilaca azila.
25. Ovlašćeni službenik ima pravo da izvrši pretres tražioca azila i njegovih ličnih stvari ne bi li pronašao lične i druge dokumente neophodne za izdavanje uverenja. UNHCR nije upoznat s tim da je bilo prigovora da je pretres, ukoliko ga je bilo, vršen na neodgovarajući način.

Od 1. januara do 31. decembra 2011. godine, 3.132 lica izrazila su nameru da podnesu zahtev za azil u Srbiji. Od januara do kraja juna 2012. godine, 974 lica izrazila su nameru da podnesu zahtev za azil u Srbiji.

Kvalitet postupka
azila

3.1.2. Registracija tražioca azila od strane Kancelarije i obezbeđenje smeštaja u Centru za azil¹⁷

26. Drugi korak, registracija tražioca azila od strane službenika Kancelarije za azil, najčešće se vrši u jednom od dva centra za azil, u Banji Koviljači ili u Bogovađi (videti 5.2 i 5.3). Zakon o azilu propisuje da svi tražioci azila treba da se dobrovoljno jave ili da budu sprovedeni u Centar za azil u roku od 72 sata nakon što izraze nameru da traže azil.¹⁸
27. U 2011. godini, 3.132 lica izrazila su nameru da podnesu zahtev za azil u Srbiji, a 488 lica registrovana su kod Kancelarije za azil. Razlika između broja onih koji su izrazili nameru i onih koji su završili drugi korak registracije može se pripisati uticaju nekoliko faktora. Iako je tačno da se određeni broj lica ne javlja dobrovoljno u centre za azil nakon što im je registrovana namera da podnesu zahtev za azil, nedovoljni smeštajni kapaciteti u centrima za azil mogu da onemoguće azilantima da završe drugi korak registracije u stvarnosti. U praksi, pre podnošenja zahteva za azil, tražilac azila mora prvo da dobije smeštaj u jednom od centara za azil. Iako tražioci azila koji se jave u Centar za azil mogu da dobiju određeni dokument od KIRS-a (ali ne i od Kancelarije za azil), taj dokument ne priznaju drugi državni organi i on mora često da se produžuje (na svaka dva ili tri dana). Na osnovu tog dokumenta koji izdaju, vlasti tvrde da mogu da kontrolišu, u određenoj meri, broj "aktivnih" tražilaca azila pre nego što budu primljeni u centre za tražioce azila. Ipak, budući da se na slobodno mesto mora čekati po nekoliko nedelja ili čak i nekoliko meseci, određeni broj tražilaca azila napušta Srbiju pre nego što podnesu zahtev za azil kod Kancelarije za azil.

⁶ Zakon o azilu, članovi 22. i 23.

⁷ Zakon o azilu, Član 24.

⁸ Zakon o azilu, Član 22.

28. Drugi razlog zbog čega tražioci azila nisu u mogućnosti da podnesu kompletan zahtev za azil u narednom koraku su ograničeni kadrovski kapaciteti u Kancelariji za azil (videti stav 18). Trenutno, Kancelarija za azil ima dva službenika koji odlaze u centre za azil da registruju tražioce azila, na *ad hoc* bazi. Imajući u vidu da Zakonom o azilu nije utvrđen krajnji rok za završetak ovog koraka registracije, to može trajati nekoliko nedelja ili duže.
29. Iako u skladu sa Zakonom o azilu pravo na izdavanje zvanično priznate lične karte za tražioce azila nije ograničeno samo na azilante smeštene u Centru za azil, u praksi, to zvanično uverenje o statusu dostupno je isključivo onima koji žive u centrima za azil. Štaviše, dešava se da se čeka i po dva meseca da se dobije lična karta za tražioce azila, koju izdaje Kancelarija za azil.

Od 1. januara do 31. decembra 2011. godine, Kancelarija za azil je registrovala 448 lica, a 422 lica su dobila ličnu kartu za tražioce azila. Od januara do kraja juna 2012. godine, Kancelarija za azil je registrovala 298 lica, a 154 lica dobila su ličnu kartu za tražioce azila.

Preporuke:

- Osigurati da svi tražioci azila budu registrovani i da im se izda odgovarajući dokument bez odlaganja, uključujući one koji čekaju na smeštaj i one koji su smešteni u centrima za azil ili u drugim vidovima smeštaja;
- Zvanično priznate lične karte za tražioce azila trebalo bi da budu dostupne svim tražiocima azila u početnoj fazi postupka.

Kvalitet postupka
azila

19

3.1.3. Podnošenje zahteva za azil

30. Pre podnošenja zahteva za azil, Kancelarija za azil informiše tražioca azila se o njegovim pravima i obavezama, pre svega što se tiče prava boravka, prava na besplatnog prevodioca, pravnu pomoć i pomoć UNHCR-a. Prema navodima nevladinih organizacija (NVO) koje pružaju besplatnu pravnu pomoć, tražioci azila su najčešće dobro informisani o postupku u Srbiji i o tome da je dostupna besplatna pravna pomoć koju pružaju NVO. Obaveza informisanja definisana je u članu 10. Zakona o azilu.
31. Nakon registracije kod Kancelarije za azil, u trećem koraku postupka, tražilac azila mora da u roku od petnaest dana podnese zahtev za azil. U skladu sa zakonom, Kancelarija za azil može da produži rok za podnošenje opravdanog zahteva od strane tražioca azila. Taj rok se najčešće ignoriše u praksi, budući da popunjavanje formulara zahteva za azil zahteva još jedan dolazak kod službenika Kancelarije za azil, kao i pomoć prevodioca, ukoliko je potrebno. Rezultat povećanja broja tražilaca azila u poslednje vreme, kao i ograničena dostupnost dva nadležna službenika Kancelarije za azil, je dugotrajno čekanje na podnošenje zahteva za azil. Usled toga, određeni broj tražilaca azila napušta Srbiju pre nego što završi ovaj treći korak.

Od 1. januara do 31. decembra 2011. godine, Kancelariji za azil podneseno je 248 zahteva za azil. Od januara do kraja juna 2012. godine, Kancelariji za azil podneseno je 182 zahteva za azil.

19

Zakon o azilu, Član 25.

3.1.4. Intervju

32. Četvrti korak procesa je formalni intervju sa azilantom, što zahteva još jedan dolazak službenika Kancelarije za azil u Centar za azil. Zakon o azilu predviđa da Kancelarija za azil treba da pokuša da utvrdi sve faktore relevantne za odlučivanje, uključujući, pre svega: identitet tražioca azila, osnove za azil, put kojim je tražilac azila stigao iz svoje zemlje porekla i da li već tražio azil u nekoj drugoj zemlji.
33. U intervjuima, fokus se stavlja na put kojim je azilant došao, odnosno kroz koliko zemalja je prošao, i na koji način je ušao u Srbiju. To je standardan set pitanja za graničnu policiju sa iskustvom u sprovođenju zakona, čiji pripadnici nisu dovoljno obučeni u oblasti postupka azila. Osim toga, preširoko tumačenje člana 26. Zakona o azilu, u delu u kojem se definiše koncept sigurne treće zemlje, onemogućava potpunu procenu suštine zahteva za azil. U stvari, samim tim što se ne stavlja dovoljan fokus na navode tražioca azila koji su neophodni da bi se utvrdilo da li je zahtev validan (ili ne), intervju najčešće ne predstavlja odgovarajuću osnovu za razmatranje suštine slučaja. U toku intervjuja, fokus se stavlja više na procenu mogućnosti da se primeni "koncept sigurne treće zemlje" u fazi intervjuja, nego na utvrđivanje mogućih osnova za međunarodnu zaštitu.
34. Iako službenici granične policije iz Kancelarije za azil koji prisustvuju intervjuu ne nose policijske uniforme, podnosioci zahteva mogu da imaju strah od i/ili nepoverenje prema policiji usled ranijih iskustava u zemlji porekla, i intervju koji sprovode policijski službenici može da dovede do ili pogorša post-traumatski stres sindrom kod podnosilaca zahteva koji su ranije bili izloženi progonu ili su pretrpeli ozbiljne povrede od strane policije, vojske ili paravojnih grupacija u zemlji porekla. To negativno utiče na percepciju poverljivosti i nepristrasnosti, koja je od ključnog značaja za stvaranje povoljnih ulova za obelodanjivanje činjenica od strane podnosilaca zahteva u toku ličnog intervjuja.

Od 1. januara do 31. decembra 2011. godine, intervjui su održani u 75 slučajeva (intevjuisano 118 lica). Od januara do kraja juna 2012. godine, intervjui su održani u 33 slučaja (intevjuisano 47 lica).

Kvalitet postupka
azila

Preporuke:

- Sve lične intervjuje trebalo bi da vode kvalifikovani i obučeni službenici, koji će biti fokusirani na utvrđivanje svih činjenica relevantnih za donošenje odluke o azilu koja će biti bazirana na suštini zahteva za azil;
- Policija ne bi trebalo da bude nadležni organ koji odlučuje i ne bi trebalo da bude uključena u vođenje ličnih intervjuja.

3.1.5. Procesuiranje i odlučivanje²¹

35. Nakon formalnog intervjuja, Kancelarija za azil ispituje slučaj i donosi prvostepenu odluku. Kancelarija za azil može da donese odluku kojom se podnosiocu zahteva odobrava izbeglički status ili supsidijarna pomoć ili može da odbije zahtev za azil i naloži podnosiocu zahteva da napusti teritoriju zemlje, ukoliko nema neki drugi osnov za boravak u zemlji. Kancelarija za azil može da odluči i da obustavi postupak azila.

²⁰ Zakon o azilu, Član 26.

²¹ Zakon o azilu, članovi 27-34.

36. U praksi, otkako je preuzela odgovornost za postupak azila, 2008. godine, Kancelarija za azil nije nikom odobrila izbeglički status, a supsidijarnu pomoć odobrila je samo u pet slučajeva. Gotovo svi slučajevi odbacuju se po osnovu toga što je podnosilac zahteva došao iz sigurne treće zemlje, bez razmatranja suštine zahteva. U 2011. godini, od 55 odluka koje je donela Kancelarija za azil, 53 odluke bile su negativne po tom osnovu. Takva široka primena "koncepta sigurne treće zemlje", definisanog u članu 33(6) Zakona o azilu, potvrđena je na drugoj i trećoj instanci. U odluci Upravnog suda iz 2011. godine potvrđeno je da lista sigurnih trećih zemalja koju je sastavila Vlada treba da se primenjuje automatski i bez izuzetaka; drugim rečima, bez razmatranja da li je zemlja koja je uvrštena na listu stvarno sigurna treća zemlja za lice u datom slučaju.²²
37. Lista sigurnih trećih zemalja koju je sastavila Vlada Srbije je, po mišljenju UNHCR-a, previše inkluzivna i u preširokoj primeni i uključuje sve susedne zemlje. Lista uključuje Grčku, koja, prema odluci Evropskog suda za ljudska prava,²³ nije u mogućnosti da pruži delotvornu međunarodnu zaštitu izbeglicama. U decembru 2009. godine, UNHCR je objavio zvaničan stav pod naslovom "Zapažanja o Grčkoj kao zemlji azila"²⁴ u kojem savetuje vladama zemalja da ne vraćaju tražioce azila u Grčku u skladu sa Dablinskom konvencijom ili po nekom drugom osnovu. Lista sigurnih trećih zemalja Srbije uključuje i Tursku, i pored toga što Turska i dalje ima geografsko ograničenje u odnosu na Konvenciju o izbeglicama iz 1951. godine koje se primenjuje na izbeglice koje ne potiču iz Evrope. Ukoliko tražiocima azila budu vraćeni u te zemlje, preti im stvarni rizik da će se naći u vakuumu, bez pristupa zaštiti, i da će biti izloženi mogućem riziku od prisilnog udaljavanja i/ili vraćanja (*refoulement*).
38. Kancelarija za azil primenjuje "koncept sigurne treće zemlje" na sve tražioce azila koji su prošli kroz zemlje sa liste, bez primene adekvatnih mera zaštite u posebnim slučajevima, kao što je garancija readmisije i pristupa postupku azila u takozvanoj sigurnoj trećoj zemlji.
39. Prema članovima 29, 30. i 31. Zakona o azilu, zahtev za azil biva odbijen ako se utvrdi da je neosnovan ili ako postoje zakonski osnovi za odbijanje azila.²⁵ Kancelarija za azil obavezna je da dostavi pismeno obrazloženje svoje odluke. Stranac čiji zahtev za azil je odbijen može da podnese novi zahtev ako dostavi dokaze da su se okolnosti relevantne za priznavanje prava na utočište ili dodeljivanje supsidijarne zaštite u međuvremenu bitno izmenile (član 32).

Kvalitet postupka
azila

²² See, Administrative Court Ruling, 8 U 3815/11 7 July 2011, available at: <http://www.unhcr.rs/media/iudgement8U381511formatted.pdf>.

²³ *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Application no. 30696/09, Council of Europe: European Court of Human Rights, 21 January 2011, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d39bc7f2.html>.

²⁴ UN High Commissioner for Refugees, *Observations on Greece as a country of azil*, December 2009, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4b4b3fc82.pdf>.

²⁵ Član 29: Kancelarija za azil doneće rešenje kojim se strancu odbija zahtev za azil kad utvrdi da je taj zahtev neosnovan ili da postoje zakonom propisani razlozi za uskraćivanje prava na azil. Rešenje iz stava 1. ovog člana mora biti obrazloženo. Član 30: Zahtev za azil je neosnovan kad se utvrdi da lice koje je podnelo zahtev ne ispunjava uslove za priznavanje prava na utočište ili dodelu supsidijarne zaštite, a naročito: 1) kad je zahtev za azil zasnovan na neistinitim razlozima, na lažnim podacima, falsifikovanim ispravama ili dokumentima, osim ako za to iznese opravdane razloge; 2) ako su navodi iz zahteva za azil, koji se odnose na činjenice bitne za odluku o azilu, u suprotnosti sa navodima datim prilikom saslušanja lica koje traži azil, ili drugim dokazima izvedenim tokom postupka (ako se, nasuprot navodima iz zahteva, tokom postupka utvrdi da je zahtev za azil podnet sa ciljem da se odloži deportacija, da je lice koje traži azil došlo isključivo iz ekonomskih razloga i sl.); 3) ako lice koje traži azil odbija da da izjavu o razlozima za traženje azila ili je njegova izjava nejasna ili ne sadrži navode koji ukazuju na proganjanje. Član 31: Pravo na azil neće se priznati licu za koje postoje ozbiljni razlozi da se smatra: 1) da je počinilo zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovečnosti, u skladu sa odredbama sadržanim u međunarodnim konvencijama donetim u cilju predupređivanja takvih zločina; 2) da je počinilo teško krivično delo koje nije političkog karaktera, izvan Republike Srbije, pre nego što je ušlo na njenu teritoriju; 3) da je odgovorno za dela suprotna ciljevima i principima Ujedinjenih nacija. Pravo na azil neće se priznati licu koje uživa zaštitu ili pomoć neke od ustanova ili agencija Ujedinjenih nacija, osim UNHCR-a. Pravo na azil neće se priznati licu kome nadležni organi Republike Srbije priznaju ista prava i obaveze kao državljanima Republike Srbije.

40. Na osnovu člana 33. Zakona o azilu, Kancelarija za azil odbacuje zahtev za azil bez ulaženja u to da li lice koje traži azil ispunjava uslove za priznavanje azila, ako utvrdi: (i) da je lice koje traži azil moglo da dobije efikasnu zaštitu u drugom delu države porekla (ii) da lice dolazi iz sigurne zemlje porekla; (iii) da lice koje traži azil već uživa zaštitu ili pomoć neke druge države ili nekog drugog tela Ujedinjenih nacija, osim UNHCR-a; (iv) da lice koje traži azil ima državljanstvo treće države; (v) da je lice koje traži azil došlo iz sigurne treće države; (vi) da je zahtev za azil koji je lice koje traži azil podnelo nekoj drugoj državi koja poštuje Ženevsku konvenciju ranije odbijen; ili (vii) da je lice koje traži azil namerno uništilo putnu ispravu, identifikacioni dokument ili drugo pismeno koje je moglo biti od značaja za odluku o azilu. Za razliku od toga, UNHCR preporučuje ispitivanje suštine zahteva u svim navedenim slučajevima.

41. Postupak za davanje azila obustavlja se po službenoj dužnosti ako lice koje traži azil (i) odustane od zahteva za azil; (ii) kome je propisno uručen poziv, bez opravdanog razloga ne pristupi saslušanju, ili odbije da da iskaz; (iii) bez opravdanog razloga, ne obavesti Kancelariju za azil o promeni adrese boravka u roku od tri dana od nastale promene, ili na drugi način sprečava uručenje poziva ili drugih pismena; ili (v) napusti Republiku Srbiju bez odobrenja Kancelarije za azil.²⁶

42. MUP je informisao UNHCR da, u 2011. godini, nijedan zahtev za azil nije bio ponovo pokrenut nakon što je tražilac azila napustio Centar za azil pre završetka postupka azila. To su potvrdili i u APC-u, nevladinoj organizaciji iz Srbije koja pruža besplatne pravne savete tražiocima azila.

43. Jedan broj tražilaca azila pokušali su, uz pravnu pomoć izvršnog partnera UNHCR-a, da obnove zahteve za azil (*"restitution in integrum"*) nakon što su deportovani iz Mađarske natrag u Srbiju, u 2011. godine. Međutim, niko od njih nije u tome uspeo. Lica vraćena iz Mađarske nemaju pristup smeštaju u centrima za azil i, prema tome, ne mogu da se ponovo registruju kao tražioci azila. Komesarijat za izbeglice Srbije uskraćuje pravo na smeštaj onima koji su prethodno napustili centre za azil.

Od 1. januara do 31. decembra 2011. godine, doneseno je 55 odluka (koje su obuhvatale 87 tražilaca azila), od čega je 53 slučaja (85 lica) odbačeno po osnovu "koncepta sigurne treće zemlje", a dva slučaja odbačena su na osnovu suštine zahteva. Od januara do kraja juna 2012. godine, doneseno je 29 odluka (koje su obuhvatale 40 tražilaca azila). Svi slučajevi odbačeni su po osnovu "koncepta sigurne treće zemlje". Ni u jednom slučaju nije odobren izbeglički status ili supsidijarna zaštita.

Kvalitet postupka
člana azila

Preporuke:

- Uspostaviti odgovarajuće mehanizme za utvrđivanje i revidiranje liste sigurnih trećih zemalja kao što su "referentne tačke" i kriterijumi na osnovu kojih bi se utvrđivalo kada i na koji način treba revidirati listu.
- "Koncept sigurne treće zemlje" primenjivati samo u slučaju kada su svim licima dostupne odgovarajuće zaštitne procedure, kao što je osiguranje da će licu biti dozvoljen ponovni ulazak na teritoriju sigurne treće zemlje i da će se njegov zahtev za azil razmatrati u pravičnom i efikasnom postupku;
- Listu sigurnih trećih zemalja koju je usvojila Srbija revidirati tako da uključuje samo one zemlje u kojima je dostupna delotvorna zaštita tražilaca azila i izbeglica;
- Obnoviti ranija prava u pogledu postupka i pravo na smeštaj tražiocima azila koji su vraćeni u Srbiju i koji nisu imali pristupa potpunom i pravičnom sistemu azila u drugoj zemlji.

²⁶ Zakon o azilu, Član 34.

3.2. Postupak u drugom i trećem stepenu i praksa

44. Žalba protiv prvostepene odluke Kancelarije za azil može da se podnese Komisiji za azil (drugostepeni organ) u roku od 15 dana od dana prijema odluke.²⁷ U skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku, žalba odlaže sprovođenje odluke. Rok za donošenje drugostepene odluke je 60 dana od dana kada je nadležni organ primio žalbu.
45. Komisija za azil ima devet članova, koji se imenuju na četiri godine. Komisija je u potpunosti nezavisno vladino telo. Međutim, smeštena je u prostorijama Uprave granične policije, njen predsednik je istovremeno i pomoćnik šefa Uprave granične policije, a njeni članovi su policijski službenici i drugi državni službenici, sa ograničenom ili bez ikakve posebne obuke ili ekspertize o pitanjima azila. Ti faktori, u najboljem slučaju, utiču na percepciju da Komisija nije u dovoljnoj meri nezavisna, a u najgorem slučaju, prete da ugroze nepristrasnost i nezavisnost tela koje odlučuje o žalbama u oblasti azila.
46. Komisija za azil, koja odlučuje većinom glasova, nije odbacila nijednu negativnu odluku koja se zasnivala na primeni "koncepta sigurne treće zemlje". Treba primetiti da je mandat članova Komisije za azil istekao 17. aprila 2012. godine. U vreme objavljivanja ovog dokumenta, novi članovi još uvek nisu bili izabrani. U vreme pisanja ovog dokumenta, Vlada Srbije dala je objašnjenje da će problem kašnjenja s imenovanjima ubrzo rešiti, sad kada je izabrana nova Vlada.
47. Tražilac azila ima pravo da protiv drugostepene odluke Komisije za azil podnese administrativnu žalbu Upravnom sudu.²⁸ Upravni sud, generalno, razmatra ispravnost odluke isključivo na osnovu zakonskih neregularnosti, iako je ovlašćen da ispituje i suštinu slučaja.

Od 1. januara do 31. decembra 2011. godine, drugostepena Komisija za azil donela je 35 odluka po žalbama tražilaca azila, a trećestepeni Upravni sud doneo je 8 odluka. Nijedna negativna odluka nije preinačena. Od januara do 17. aprila 2012. godine, Komisija za azil donela je 10 odluka, dok je, od januara do kraja juna 2012. godine, Upravni sud doneo dve odluke. Nijedna negativna odluka nije preinačena.

Preporuke:

- U saradnji sa UNHCR-om, revidirati sistem žalbi da bi se osiguralo da je pravičan i efikasan;
- Osigurati obuku sudija o relevantnim međunarodnim standardima u oblasti zaštite izbeglica i tražilaca azila.

Kvalitet postupka
azila

²⁷ Zakon o azilu, Član 35.

²⁸ Zakon o opštem upravnom postupku, "Službeni glasnik Savezne Republike Jugoslavije", br. 33/97, 31/01. Prevod na engleski jezik dostupan na: http://www.mpravde.gov.rs/imaqes/23_law_administrative_procedure.pdf.

4. Maloletnici bez roditeljske pratnje i deca odvojena od roditelja ili staratelja

48. Prema podacima MUP-a, od 2008. godine, u Srbiji je registrovan 941 maloletni tražilac azila, od čega je 567 njih bilo bez pratnje ili odvojeno od roditelja i staratelja. U prvih šest meseci 2012. godine, registrovano je 176 maloletnih tražilaca azila koji su bili bez roditeljske pratnje ili odvojeni od roditelja i staratelja; većina njih su šesnaestogodišnji ili sedamnaestogodišnji mladići iz Avganistana. Kao i većina drugih tražilaca azila, i oni često napuštaju Srbiju pre nego što se donese prvostepena odluka. Na osnovu opštih migratornih trendova i povećanja broja tražilaca azila u regionu, moguće je da određeni broj maloletnika bez roditeljske pratnje i dece odvojene od roditelja i staratelje na putu kroz Srbiju ne bude otkriven i tako ostaje bez institucionalne podrške.

4.1. Identifikacija i upućivanje

49. U članu 15. Zakona o azilu, definisana su načela staranja o tražiocima azila sa posebnim potrebama, uključujući decu. Pozdravljamo činjenicu da, u većini slučajeva, kada se identifikuju, deca bez roditeljske pratnje i deca odvojena od roditelja ili staratelja dobijaju takvu posebnu pomoć.

50. Međutim, postoje i određeni problemi u vezi sa procesom identifikacije maloletnika bez pratnje. Policija, najčešće, identifikuje decu bez roditeljske pratnje i ima prvi kontakt s njima, bez podrške kvalifikovanih civilnih radnika kao što su socijalni radnici ili radnici službi za staranje o deci. Osim toga, u toj fazi prvog kontakta, retko su dostupni prevodioci. Još jedan ozbiljan razlog za zabrinutost je i to što ne postoji formalna procedura za procenu starosti maloletnika. Tražilac azila vrlo često ima mogućnost da izjavi da je maloletnik tek tokom prvog intervjua sa besplatnim pravnim savetnikom i zahvaljujući prisustvu prevodioca.²⁹

51. Maloletni tražioci azila bez roditeljske pratnje koji su identifikovani tokom prvog kontakta sa policijom upućuju se u lokalne centre za socijalni rad gde im se određuje privremeni staratelj. U pratnji privremenog staratelja, maloletnik se, zatim, prebacuje u Centar za smeštaj maloletnih stranih državljana bez roditeljske ili starateljske pratnje,³⁰ pri Zavodu za obrazovanje dece i omladine, poznatom i kao Centar *Vasa Stajić* u Beogradu.³¹ Centar *Vasa Stajić* ima kapacitete za smeštaj dvanaest maloletnika. Drugo rešenje je da se maloletni tražioci azila šalju u Zavod za obrazovanje dece i omladine u Nišu, koji ima kapacitete za smeštaj desetoro dece. To su ustanove za smeštaj isključivo dečaka od sedam do osamnaest godina starosti. Za maloletnike bez roditeljske pratnje ženskog pola prave se drugi aranžmani po *ad hoc* sistemu, u zavisnosti od potrebe. Međutim, i pored tih odredbi, u praksi, nakon što centar za socijalni rad odredi privremenog staratelja, i maloletnici bez roditeljske pratnje i deca odvojena od roditelja ili staratelja šalju se u centre za azil.

52. Uslovi u centrima za azil nisu idealni za maloletnike bez roditeljske pratnje koji traže azil. Iako u centrima za azil postoje određene aktivnosti za mlađu decu, nema odgovarajućih kurseva i programa za decu školskog uzrasta i tinejdžere. Ni deca u pratnji roditelja ni deca bez roditeljske pratnje u procesu azila ne pohađaju školu.

²⁹ Većina lica u prihvatu tvrde da im je 15 ili 16 godina. Ako nemaju lične dokumente kojima mogu to da dokažu, ne postoje drugi mehanizmi da se utvrdi njihova biološka starost. Veoma često lica za koja se jasno vidi da su odrasli tvrde da su maloletnici.

³⁰ Centar je odvojena jedinica i osnovan je u skladu sa Odlukom Vlade Republike Srbije o mreži ustanova socijalne zaštite (Službeni glasnik RS, br. 51/08).

³¹ Zavod se paralelno finansira od strane Ministarstva rada i socijalne politike i, jednim delom, iz budžeta Opštine Voždovac, odnosno Grada Beograda. Međutim, sredstva se ne dodeljuju direktno za smeštaj dece tražilaca azila.

Maloletnici bez roditeljske pratnje i deca odvojena od roditelja ili staratelja

4.2. Prihvat

53. Maloletni tražioci azila bez roditeljske pratnje često stižu u lošem fizičkom stanju, najčešće sa kožnim bolestima.³² Vlada tvrdi da obezbeđuje sredstva za lečenje svih neosiguranih pacijenata, uključujući i tražioce azila. U početnoj fazi prijehvata vrše se samo najosnovniji medicinski pregledi. Troškovi nabavke lekova, medicinskih pregleda i lečenja bivaju naknadno pokriveni, ali se Ministarstvu zdravlja ne dostavljaju posebna sredstva za te namene.
54. Po završetku početne faze prijehvata, maloletnici bez roditeljske pratnje i deca odvojena od roditelja ili staratelja informišu se o njihovim pravima i obavezama za vreme boravka u ustanovi. U slučaju da izraze nameru da traže azil, što najveći broj njih i čini odmah čim stigne u centar za prihvat, u najkraćem mogućem roku obezbeđuje im se prevodilac i daje im se mogućnost da se posavetuju sa predstavnicima nevladinih organizacija koje pružaju besplatnu pravnu pomoć. Troškove prevođenja pokriva UNHCR.

Nakon što izraze nameru da traže azil, maloletnici bez roditeljske pratnje i deca odvojena od roditelja ili staratelja koji traže azil odvođe se u policiju, tačnije u Odeljenje za strance u Beogradu, gde službenici Kancelarije za azil sprovode sve korake predviđene u prvostepenom postupku. Tražioci azila se prvo registruju (dete se fotografiše i uzmu mu se otisci prstiju u prisustvu odgovornog odraslog lica); zatim im se izdaje lična karta, pruža im se mogućnost da zatraže azil, nakon čega se sa njima održava intervju. U skladu sa zakonom, intervju sa maloletnicima bez roditeljske pratnje i decom odvojenom od roditelja ili staratelja moraju prisustvovati pravni savetnici, UNHCR i prevodilac. To pravilo se primenjuje u praksi.

Maloletnici bez roditeljske pratnje i deca odvojena od roditelja ili staratelja

4.3. Starateljstvo

56. Iako zakonski okvir sadrži odredbe o postavljanju staratelja za maloletnike bez roditeljske pratnje i decu odvojenu od roditelja ili staratelja koja traže azil, u tim aranžmanima postoje ozbiljni nedostaci. Prvi nedostatak je to što se maloletniku dodeljuju i po tri različita staratelja u toku trajanja postupka azila. U skladu sa članom 16. Zakona o azilu, maloletniku bez roditeljske pratnje ili maloletniku odvojenom od roditelja ili staratelja organ starateljstva mora da odredi staratelja pre podnošenja zahteva za azil. Nakon što je napravljen prvi kontakt i nakon što je maloletni tražilac azila bez roditeljske pratnje identifikovan, granična policija ili policija mora da osigura da mu bude određen privremeni staratelj. Kao što je već opisano, to se najčešće radi u saradnji sa lokalnim Centrom za socijalni rad. Nakon završetka početne faze postupka i nakon upućivanja u ustanovu u Beogradu ili u Nišu, određuje se drugi privremeni staratelj. I konačno, nakon upućivanja u Centar za azil u Banji Koviljači ili u Bogovađi, određuje se treći privremeni staratelj.
57. Iako je prisustvo pravnog zastupnika i staratelja zagarantovano u celom toku postupaka azila, takva upućivanja od jednog pravnog zastupnika do drugog ne garantuju efektivno i kvalitetno starateljstvo maloletnih tražilaca azila i otežavaju, ili čak i onemogućavaju, uspostavljanje odnosa poverenja između deteta i staratelja. Osim toga, staratelji nisu dovoljno obučeni da mogu da odgovore na potrebe dece tražilaca azila. U praksi, staratelji i socijalni radnici retko posećuju decu u centrima za azil, posle prvog kontakta. Najbolja praksa u relevantnim sistemima drugih zemalja je da se imenuje jedan staratelj od početka do kraja postupka azila.
58. Vlada smatra da je takav sistem starateljstva neophodan, budući da jedan staratelj ne može da bude prisutan na svim lokacijama na kojima je to neophodno.

³² "Underaged asylum seekers in Serbia: At the verge of dignity", Grupa 484, Beograd, 2011. godina, dostupno na: <http://goo.gl/IY42H>.

4.4. Postupak azila za maloletne tražioce azila bez roditeljske pratnje

59. Za maloletne tražioce azila bez roditeljske pratnje i maloletne tražioce azila odvojene od roditelja ili staratelja nije predviđen poseban postupak azila. U 2011. godini, u Srbiji je zabeležen porast broja maloletnih tražilaca azila bez roditeljske pratnje i maloletnih tražilaca azila odvojenih od roditelja ili staratelja u odnosu na prethodne godine. U 2010. godini, 76 maloletnika bez roditeljske pratnje i maloletnika odvojenih od roditelja ili staratelja izrazilo je nameru da traži azil u Srbiji. U 2011. godini, 257 maloletnika bez roditeljske pratnje i maloletnika odvojenih od roditelja ili staratelja izrazilo je nameru da traži azil. Pre svega, zbog spore administrativne procedure i kašnjenja u imenovanju pravnih zastupnika, maloletnici bez roditeljske pratnje i maloletnici odvojeni od roditelja ili staratelja podneli su svega četiri zahteva za azil u prvoj polovini 2011. godine. Od januara do kraja juna 2012. godine, 176 maloletnika bez roditeljske pratnje i maloletnika odvojenih od roditelja ili staratelja izrazilo je nameru da traži azil, od kojih je osmoro podnelo zahtev za azil, a sa jednim je obavljen intervju.

Preporuke:

- Uspostaviti postupke za utvrđivanje starosti;
- Povećati kapacitete za prihvatanje maloletnih tražilaca azila u specijalizovanim centrima i osigurati adekvatne aranžmane za prihvatanje ženske dece koja traže azil;
- Poštovati principe najboljeg interesa deteta u praksi, u svim fazama postupka azila;
- Osigurati obuku za sve relevantne radnike uključene u postupak azila za maloletne tražioce azila da bi se povećalo razumevanje o njihovim potrebama i omogućilo da se na njih odgovori na adekvatan način;
- Ukoliko je moguće, osigurati efektivno starateljstvo imenovanjem jednog staratelja od početka do kraja postupka azila;
- Osigurati namenski budžet za sve potrebne usluge važne za dobrobit maloletnih tražilaca azila.

Maloletnici bez roditeljske pratnje i deca odvojena od roditelja ili staratelja

5. Smeštaj i drugi vidovi pomoći u toku prihvata tražilaca azila

5.1. Opšta situacija

60. Do donošenja konačne odluke o zahtevu za azil, tražiocima azila mora da se obezbedi smeštaj u jednom od dva postojeća centra za azil koji se nalaze u Banji Koviljači i u Bogovađi. Centar u Banji Koviljači je prvobitni Centar, a Centar u Bogovađi otvoren je u junu 2011. godine kao reakcija na rastući broj tražilaca azila. Međutim, time nije rešen problem, budući da postojeći kapaciteti ta dva centra za azil, u kojima trenutno može da se smesti oko 280 lica, još uvek nisu dovoljni za smeštaj svih novih tražilaca azila.
61. U slučaju da su centri puni, Komesarijat za izbeglice Srbije ne obezbeđuje alternativni smeštaj ili bilo kakvu pomoć tražiocima azila koje policija uputi u centre. Dok čekaju na smeštaj u centrima, tražioci azila se sami snalaze i plaćaju za smeštaj i iznajmljuju privatne sobe ili stanove u blizini centara za azil. Ta praksa nije u skladu sa članom 39. Zakona o azilu, koji tražiocima azila garantuje pravo na obezbeđen smeštaj.
62. Dok je Centar za azil u Banji Koviljači integrisana institucija u okviru Komesarijata za izbeglice Srbije, Centrom u Bogovađi rukovodi jedan službenik Komesarijata za izbeglice Srbije koji ima ugovor na određeno vreme sa ustanovom, a prostorije i ostali zaposleni pripadaju Crvenom krstu Srbije. Oba centra finansiraju se iz državnog budžeta. Pitanja koja se odnose na centre regulisana su detaljnije podzakonskim aktima.³³
63. Lice može da bude smešteno u Centru ukoliko su ga tamo uputili odgovorni službenici MUP-a nakon što je izrazilo nameru da traži azil u Srbiji. Prevoz se obezbeđuje samo za maloletne tražioce azila bez roditeljske pratnje. Većina tražilaca azila zna gde se centri nalaze i sami dolaze do njih. U skladu sa pravilima smeštaja i obezbeđenja osnovnih uslova u Centru za azil, lica koja su upućena primaju se radnim danima, u vremenu od 8:30 do 16:30.
64. U centrima su obezbeđeni ležajevi i posteljina, pristup mokrim čvorovima i kupatilu, grejanje, električna energija i voda, osnovna sredstva za ličnu higijenu i higijenu prostorija. U skladu sa Zakonom o azilu, osim smeštaja, obezbeđeni su i osnovni uslovi za život koji uključuju: hranu (tri obroka dnevno i dodatne obroke za lica na specijalnom režimu ishrane), odeću i skroman džeparac. Osim toga, tražioci azila imaju na raspolaganju i ograničene dodatne prostorije u centrima (TV sala i dečija igraonica).
65. Zdravstveni pregled tražilaca azila je obavezan i vrši se za vreme prihvata u Centru azila, u skladu sa propisima ministarstva nadležnog za pitanja zdravlja. Testiranje na HIV/AIDS nije obavezno. U toku zdravstvenog pregleda, tražioci azila informišu se da je testiranje na HIV/AIDS i sifilis, kao i poverljivo savetovanje, dostupno na dobrovoljnoj bazi.

Pomoć u toku
smeštaja i
prihvata

³³ Videti, npr. Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil, Službeni glasnik, br. 93/2008; Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđenju osnovnih ulova za život u Centru za azil, Službeni glasnik, br. 31/2008; Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil, Službeni glasnik, br. 44/2008; Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u Centru za azil, Službeni glasnik, br. 31/2008; Pravilnik o kućnom redu u Centru za azil, Službeni glasnik, br. 31/2008, Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil, Službeni glasnik, br. 93/2008.

66. Zdravstvena nega tražilaca azila i izbeglica, osim u najhitnijim slučajevima, nije besplatna. Ne postoje jasne instrukcije Ministarstva zdravlja o pružanju zdravstvenih usluga tražiocima azila i izbeglicama. Imajući u vidu da se iz držanog budžeta ne izdvajaju sredstva za osiguranje tog vida podrške za tražioce azila, UNHCR obezbeđuje, direktno ili preko svog izvršnog partnera - Danskog saveta za izbeglice ("DRC") - osnovne zdravstvene usluge za tražioce azila smeštene u centrima za azil koji za to imaju potrebu. Ova praksa zasniva se na dobro uspostavljenoj saradnji DRC-a, UNHCR-a, lokalnih ustanova primarne zdravstvene zaštite i Ministarstva zdravlja. U okviru ovog medicinskog programa UNHCR-a/DRC-a, tražiocima azila mogu biti obezbeđeni neophodni lekovi i specijalizovana medicinska sredstva kao što su naočari ili štace, koja su prepisana od strane lokalnih lekara, na *ad hoc* bazi. Međutim, sredstva su ograničena. Budući da su centri smešteni van Beograda, ograničeni su i prevodilački kapaciteti koji bi trebalo da olakšaju pristup zdravstvenoj zaštiti.
67. Što se tiče uslova smeštaja, poštuju se načela zabrane diskriminacije, očuvanja jedinstva porodice, rodne ravnopravnosti i nege lica sa posebnim potrebama. Iako to nije propisano zakonom, neudatim ženama obezbeđuje se odvojeni smeštaj. Tražioci azila obavezni su da poštuju kućni red i da sarađuju sa nadležnim državnim službenicima.
68. Dostupne su informativne brošure na više jezika u kojima su objašnjena prava i obaveze lica smeštenih u centrima. Centri su ustanove otvorenog tipa. Sloboda kretanja nije ograničena. Tražioci azila mogu da napuste oblast u kojoj se centar nalazi; međutim, svako odsustvo duže od 24 sata mora se prethodno najaviti upravniku. U slučaju da se tražilac azila koji nije unapred obavestio upravnika o dužem odsustvu ne vrati u roku od 24 sata, gubi mesto u Centru za azil.

5.2. Situacija u Centru za azil u Banji Koviljači

69. Banja Koviljača je grad udaljen od Beograda oko 130km (2,5 sata vožnje), u blizini granice sa Bosnom i Hercegovinom. Grad je pod upravom opštine Loznica. Centar za azil u Banji Koviljači ima kapacitete za smeštaj 88 lica. Centar ima tri sprata sa sobama, što omogućava odvojen smeštaj muškaraca, porodica i neudatih žena, sa ili bez dece. Na svakom spratu postoje dva odvojena kupatila sa nekoliko tuš kabina. U glavnom delu zgrade, nalazi se nekoliko prostorija za društvene aktivnosti: obdanište, TV sala i mala prostorija za sastanke. Implementacioni partneri UNHCR-a redovno posećuju ustanovu i pružaju različite usluge psihosocijalne pomoći tražiocima azila, uključujući i posebne programe za decu.
70. U drugoj polovini 2011. godine, problem nedovoljnih smeštajnih kapaciteta doveo je do tenzija u Banji Koviljači, budući da je između 100 i 200 tražilaca azila čekalo na prijem izvan Centra za azil. Skupljali su se u gradu dok su čekali smeštaj i registraciju kod nadležnih organa za azil u Centru za azil. Pored tražilaca azila, u Banji Koviljači bio je i značajan broj ilegalnih migranata (oni koji nisu zatražili azil i nisu imali nameru da to učine). Policija je informisala UNHCR da se njihov broj popeo na oko 800, dok su mediji izveštavali da ih je bilo oko 2.500.³⁴ U oktobru 2011. godine, posle navodnog napada i silovanja jedne turistkinje u Banji Koviljači u kojem su učestvovali četvorica migranata (od kojih nijedan nije bio tražilac azila), lokalno stanovništvo izašlo je na javne demonstracije i zahtevalo da se Centar za azil premesti iz Banje Koviljače. Trenutno je broj stranih državljana (i tražilaca azila i migranata) koji nisu smešteni u Centru za azil značajno smanjen. To se može pripisati povećanom prisustvu policije u gradu od početka 2012. godine.

³⁴ Cf. http://www.b92.net/eng/news/societv-član.php?vvw=2011&mm=11&dd=06&nav_id=77208;
<http://www.smedia.rs/vesti/79599/Bania-Koviliaca-Protest-Ilegalni-imiqranti-Azilanti-Bania-Koviliaca-odlazite.html>

5.3. Situacija u Centru za azil u Bogovađi

71. Centar se nalazi u selu Bogovađa, nekih 70 kilometara jugozapadno od Beograda. Lokacija je izolovana, smeštena u šumi, dva kilometra od centra sela Bogovađa, dvanaest kilometara od najbližeg grada, Lajkovca, i četiri kilometra od magistralnog puta Beograd-Čačak-Užice. Bogovađa ima nekih 550 stanovnika (212 domaćinstava). Od lokacije Centra do sela ne postoji javni prevoz. Autobuska stanica nalazi se na nekih 4 kilometra od Centra, na magistralnom putu Čačak-Beograd, gde se autobusi koji voze u oba pravca zaustavljaju na svakih sat vremena.
72. Prostorije Crvenog krsta Srbije u kojima je Centar smešten ranije su se koristile za dečija odmaralište. Centar ima tri povezane zgrade za goste (smeštaj, kantina sa kuhinjom, zajedničke sobe za odmor, ambulanta za prvu pomoć i kancelarije) i dve odvojene tehničke zgrade (grejanje, skladište, vešernica i stan za kućepazitelja). Postoje i četiri igrališta. Smeštajni kapacitet je 200 lica.
73. U Centru postoji i ambulanta opremljena osnovnom opremom za prvu pomoć. Ukoliko se ukaže potreba, moguće je organizovati i dolazak lekara ili medicinske sestre. U obližnjem selu postoji dom zdravlja (na udaljenosti od dva kilometra), u kojem se pružaju samo najosnovnije zdravstvene usluge za odrasle. Specijalizovana medicinska nega i pregledi dostupni su zdravstvenom centru u Lajkovcu (udaljenom dvanaest kilometara).
74. Izvršni partneri UNHCR-a redovno posećuju ustanovu i pružaju različite usluge psihosocijalne pomoći tražiocima azila, uključujući i posebne programe za decu.

Preporuke:

- Osnovne zdravstvene usluge za tražioce azila trebalo bi da budu besplatne, u skladu sa međunarodnim i evropskim standardima;
- Obezbeđenje adekvatnih kapaciteta za smeštaj tražilaca azila je od najveće važnosti. Sistem prihvata trebalo bi da bude fleksibilan, kako bi mogao da adekvatno odgovori na fluktuacije broja zahteva za azil i različitu dužinu trajanja postupka azila;
- Unaprediti saradnju i koordinaciju svih nadležnih državnih organa u oblasti azila i zaštite izbeglica.

Pomoć u toku
smeštaja i
prihvata

6. Rizik od deportacije

75. Rizik od deportacije u zemlju porekla koji pretilicima vraćenim u Srbiju po sporazumima o readmisiji je relativno nizak. Prema saznanjima UNHCR-a, iako je Srbija zaključila sporazume o readmisiji sa Evropskom zajednicom³⁵ i određeni broj bilateralnih sporazuma sa državama članicama Evropske unije i drugim državama, strani državljani bivaju vraćeni u Srbiju samo iz Mađarske, Hrvatske i Bosne i Hercegovine. Nakon što su vraćeni u Srbiju, po prijehu od strane granične policije Srbije, državljani trećih zemalja rutinski se izvode pred lokalne sudove i osuđuju za ilegalni prelazak granice. Izriče im se ili kratkotrajna zatvorska kazna (u trajanju od 10 do 15 dana) ili novčana kazna (najčešće u protivvrednosti od 50 evra). Najčešće im se nalaže da napuste teritoriju Srbije u roku od tri dana, ali to se ne sprovodi. Budući da nije utvrđen postupak udaljavanja iz zemlje, prepušta im se, generalno, da samostalno napuste zemlju i veliki broj njih nastavlja svoj put prema Zapadnoj Evropi.
76. Međutim, u novembru 2011. godine i ponovo, u februaru 2012. godine, UNHCR je dobio informacije da se migranti vraćeni iz Mađarske u Srbiju stavljaju u autobuse i direktno odvoze na granicu sa Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom.³⁶ To se slagalo sa tadašnjim navodima u lokalnim medijima u Srbiji o tome da je policija uništila privremene kampove u blizini mađarske granice, u predgrađu Subotice. Bilo je i drugih izveštaja o tome da je policija skupljala ilegalne migrante u Srbiji i vraćala ih, na sličan način, u Bivšu Jugoslovensku Republiku Makedoniju. Međutim, ne postoje izveštaji o tome da su lica koja su uspela da podnesu zahtev za azil bila deportovana na taj način.
77. UNHCR nije dobio informacije o tome da su maloletnici bez roditeljske pratnje vraćani iz Mađarske. Međutim, takvih vraćanja je bilo iz Hrvatske. UNHCR je obavješten o jednom slučaju vraćanja maloletnika bez roditeljske pratnje iz Hrvatske. UNHCR je pratio taj slučaj, zajedno sa nadležnim organima u Srbiji. Deca o kojoj se radilo upućena su u postupak azila odmah čim su vraćena iz Hrvatske. Međutim, svi su kasnije napustili Centar za azil, pre nego što su njihovi zahtevi za azil bili razmotreni.
78. Licima vraćenim u Srbiju po osnovu sporazuma o readmisiji ne pruža se pomoć u toku prijeha. Kao što je već rečeno, oni se odmah izvode pred lokalne sudove i osuđuju za ilegalni prelazak granice. Ne postoji sistem koji omogućava pravljenje razlike između tražilaca azila i ostalih vrsta migranata i koji garantuje pristup postupku azila licima koja su pokušala da traže azil van Srbije ili onima čiji zahtevi za azil su odbijeni na osnovu toga što je Srbija sigurna treća zemlja. UNHCR nije u mogućnosti da na sistematski način prati sve slučajeve vraćanja i ne može da proceni šta se dalje dešava sa tim licima po povratku u Srbiju.

Risk of
deportation

Preporuke:

- Državljanitrećih zemaljavraćeni po osnovu sporazuma o readmisiji trebalo bi da imaju pun pristup postupku azila u Srbiji, posebno ukoliko ima razloga da se smatra da im je bio uskraćen pristup potpunom i efikasnom postupku azila u drugoj zemlji, npr. zbog primene principa sigurne treće zemlje.

³⁵ European Union, *Agreement between the European Community and the Republic of Serbia on the readmission of persons residing without authorization*, 18. septembar 2007. godine, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47fdfb110.rhtml>.

³⁶ UNHCR u Skoplju posetio je grupu deportovanih iz Srbije koji su tvrdili da su, nakon što su vraćeni iz Mađarske, prevezeni autobusima kroz Srbiju i da im je naređeno da pređu na teritoriju Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije na nedozvoljen način.

Zaključak

79. UNHCR je imao blisku i intenzivnu saradnju sa organima vlasti nadležnim za pitanje azila u Srbiji i pre i nakon što je Srbija preuzela odgovornost za vođenje postupka azila u aprilu 2008. godine. I pored određenih dodatnih poboljšanja, pre svega u pogledu standarda prihvata, sistem azila nije u stanju da izdrži povećanje broja tražilaca azila do kojeg je došlo u poslednje vreme. Usled toga, isplivali su na površinu ozbiljni nedostaci u pogledu broja zaposlenih, stručnosti, infrastrukture, sprovođenja zakona i propisa i podrške države. Povećanje broja tražilaca azila ukazalo je i na nedostatke u pogledu strukturnog odnosa između Kancelarije za azil, koja je pod upravom MUP-a, i centara za azil, koji su pod nezavisnom upravom Komesarijata za izbeglice Srbije; u vreme pisanja ovog izveštaja, raspoloživi kapaciteti (broj slobodnih kreveta) u centrima za azil još uvek su bili povezani sa mogućnošću pristupa postupku azila. Očigledno je da postojeći sistem nije u stanju da procesuiraju sve veći broj tražilaca azila na način koji bi bio u skladu sa međunarodnim i evropskim normama. Ti nedostaci, u kombinaciji sa činjenicom da od aprila 2008. godine ni u jednom slučaju nije odobren izbeglički status, jasno ukazuju na to da u sistemu azila u celini oni kojima je potrebna međunarodna zaštita ne dobijaju adekvatno priznanje.
80. Postoji potreba da se uspostavi pravičan i efikasan postupak azila koji će biti ne samo u skladu sa postojećim zakonskim okvirom, već i moći da adekvatno procesuiraju zahteve sve većeg broja tražilaca azila na način usklađen sa međunarodnim standardima. To će zahtevati ulaganje većih sredstava od strane Vlade, kontinuirano i posvećeno angažovanje u radu sa UNHCR-om i drugim međunarodnim akterima, pre svega na postupku azila, i unapređenje koordinacije između nadležnih ministarstava.
81. Sve dok u Srbiji ne bude uspostavljen takav sistem, iz gore navedenih razloga, UNHCR preporučuje da se Srbija ne smatra za sigurnu treću zemlju azila i da, prema tome, druge zemlje ne vraćaju tražioce azila u Srbiju po tom osnovu.

Zaključak

UNHCR, avgust 2012.