



**PRAVO NA AZIL U REPUBLICI SRBIJI
IZVEŠTAJ ZA PERIOD APRIL - JUN 2017**



Beogradski centar
za ljudska prava

Uvod

Beogradski centar za ljudska prava je tokom prvih šest meseci 2017. godine, uz podršku Kancelarije Visokog komesara Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR), nastavio da sprovodi projekat „Podrška izbeglicama i tražiocima azila u Srbiji“. Projektni tim Beogradskog centra za ljudska prava pružao je besplatnu pravnu pomoć i zastupao u postupku azila one strance koji su videli Srbiju kao svoju zemlju utočišta i pratio je na koji način nadležni organi Republike Srbije postupaju sa osobama u potrebi za međunarodnom zaštitom. Takođe, Beogradski centar za ljudska prava je nastojao da osobama koje su dobile azil u Srbiji pruži podršku u cilju integracije u srpsko društvo.

Republika Srbija je nastavila da u 18 smeštajnih objekata (centara za azil i prihvatnih centara) humanitarno zbrinjava veliki broj migranata (koji se kretao od pet do osam hiljada u periodu od januara do juna 2017. godine), ne procenjujući u svakom konkretnom slučaju da li su u pitanju osobe koje imaju potrebu za međunarodnom zaštitom i ne utvrđujući status tih stranaca pojedinačnom odlukom. U prvih šest meseci 2017. godine 3.251 osoba je izrazila nameru da traži azil, a više hiljada osoba bez regulisanog pravnog statusa boravilo je na teritoriji Srbije.¹ Oko osamdeset odsto osoba koje su zbrinute u centrima za azil i prihvatnim centrima dolazi iz država za koje se smatra da „generišu“ izbeglice – Avganistana, Iraka i Sirije, a od ukupnog broja smeštenih osoba 41% čine deca.²

Većina osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom još uvek ne vide Srbiju kao zemlju utočišta, najviše iz razloga što zemlje sa razvijenijim sistemima azila pružaju bolje uslove za integraciju i dostojanstven život izbeglica. Ipak, ta činjenica ne bi trebalo da odvraća nadležne organe Republike Srbije da ulože napore radi uspostavljanja fer i efikasnog postupka azila i sistema integracije. Tokom prvih šest meseci 2017. godine nijedna osoba nije dobila azil u Republici Srbiji. Iako je krajem 2016. godine usvojena Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište,³ ovaj akt se još uvek u potpunosti ne primenjuje jer je neophodno uspostaviti mehanizme za koordinaciju nadležnih

¹ Radi se o strancima koji nisu izrazili nameru da traže azil a nemaju ni odobren boravak u smislu odredbi Zakona o strancima.

² Interagency Operational Update Serbia May 2017, UNHCR, jun 2017, dostupno na: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/58242.pdf>.

³ *Sl. glasnik RS*, 101/16.

organa i odgovarajuće interne procedure kojima bi mogle da se nadomeste određene pravne praznine.

Napuštanje Srbije postalo je teže za migrante, budući da je Mađarska uvela još restriktivnije zakone i smanjila broj ulazaka na svoju teritoriju na dnevnom nivou. Krajem marta 2017. godine, stupile su na snagu izmene mađarskog zakona u oblasti azila koje predviđaju obavezno ograničenje slobode kretanja tražilaca azila, uključujući i decu stariju od 14 godina, tokom celog trajanja postupka azila. Pored toga, Mađarska je od juna 2017. godine uvela nove mere zaštite državne granice. Naime, kroz čeličnu ogradu koja je prošle godine izgrađena duž granice sa Srbijom puštena je električna energija, a mađarska Vlada je ovakvu odluku pravdala time što je reč o maloj voltaži koja ne može da nanese ozbiljne povrede i da je cilj da se registruje svaki kontakt sa ogradom.⁴ Osobe koje žele da legalno pređu granicu od tada mogu da zatraže azil samo u jednoj od dve tranzitne zone i da u skladu sa novim pravilima budu u pritvoru do konačne odluke o njihovom zahtevu za azil.

U svojoj odluci *Ilias i Ahmed protiv Mađarske* od 14. marta 2017. godine, Evropski sud za ljudska prava ustanovio je da je Mađarska prekršila više članova Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, tako što je u 2015. godini dve izbeglice iz Bangladeša (nakon sprovođenja skraćenog postupka azila u Roszke pritvorskoj jedinici) vratila u Srbiju. Sud je u toj odluci istakao da vraćanje izbeglica u Srbiju, zemlju koju je UNHCR 2012. godine proglasio nesigurnom, stvara rizik od njihovog daljeg vraćanja u Makedoniju i Grčku (lančani refoulement) i izlaganja postupanju suprotnom članu 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima (zabrana zlostavljanja). Sud je istakao da, ne samo da mađarske vlasti nisu razmatrale postoji li individualan rizik od nehumanog i ponižavajućeg postupanja u slučaju vraćanja u Srbiju, već su čak odbile da uzmu u obzir izveštaje koji su im dostavljeni, bazirajući tako svoju odluku isključivo na Uredbi Vlade Mađarske iz 2015. godine, kojom se Srbija proglašava sigurnom trećom zemljom. Ova presuda Evropskog suda za ljudska prava bi trebalo da ukaže nadležnim organima Republike Srbije, koji u postupku azila gotovo na istovetan način primenjuju Odluku Vlade o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država,⁵ da kvalifikacija neke zemlje kao sigurne, bez uporišta takve tvrdnje u izveštajima međunarodnih organizacija, može da dovede do kršenja odredbi Evropske konvencije o ljudskim pravima.

⁴ Mađarska pustila struju kroz ogradu na granici sa Srbijom“, Blic Online, 4. jul 2017, dostupno na: <http://www.blic.rs/vesti/svet/mađarska-pustila-struju-kroz-ogradu-na-granici-sa-srbijom/qkv2rgy>.

⁵ Sl. glasnik RS, 67/09.

Od početka maja 2016. godine i tokom šest meseci 2017. godine zabeleženo je da je više stotina stranaca kolektivno proterano sa teritorije Mađarske i Hrvatske u Srbiju, kao i veoma nasilno, brutalno i ponižavajuće postupanje granične policije ovih zemalja. Tačan broj kolektivno proteranih migranata je teško utvrditi jer su mnogi više puta pokušali da pređu granicu na nezakonit način.⁶ Beogradski centar za ljudska prava uspeo je da dokumentuje jedan slučaj kolektivnog proterivanja tražilaca azila iz Srbije u Bugarsku u februaru 2017. godine, ali se može pretpostaviti da je broj takvih slučajeva mnogo veći, imajući u vidu da je ministar odbrane, Aleksandar Vulin, izjavio da su zajedničke snage Vojske Srbije i policije od jula 2016. godine sprečile 21.300 migranata u nezakonitom prelasku granice.⁷

Komitet UN za ljudska prava (u daljem tekstu: Komitet) objavio je 10. aprila 2017. godine svoja Zaključna razmatranja o primeni Pakta o građanskim i političkim pravima u Srbiji.⁸ Beogradski centar za ljudska prava imao je priliku da, na 119. sednici ovog tela, predstavi alternativni izveštaj o zlostavljanju, položaju lica lišenih slobode, tražilaca azila i izbeglica.

Komitet je, prepoznajući izazove sa kojima se Srbija suočava, izrazio zabrinutost povodom pristupa teritoriji Srbije i postupku azila, kolektivnog i nasilnog proterivanja stranaca, neblagovremene registracije i saslušanja tražilaca azila, kao i zbog veoma malog broja usvojenih zahteva za azil i pogrešne primene koncepta sigurne treće zemlje. Komitet je istakao da su uslovi smeštaja tražilaca azila neadekvatni, posebno za decu bez pratnje koja se smeštaju zajedno sa odraslima i koja nemaju odgovarajući pristup svojim starateljima koji bi trebalo da se staraju o najboljem interesu deteta.

Srbija bi trebalo da obezbedi pristup postupku azila na graničnim prelazima i u tranzitnim zonama i da osigura da je svo osoblje, koje postupa sa izbeglicama i migrantima adekvatno obučeno. Zahtevi za azil bi trebalo da se razmatraju blagovremeno, uz puno poštovanje principa *non-refoulement* i uz dostupnost pravnog leka sa odložnim dejstvom. Komitet je stava da Srbija treba da se suzdrži od kolektivnih proterivanja stranaca i da na objektivan način proceni mogućnost zaštite u slučaju primene koncepta sigurne treće zemlje u postupku azila. Migrantima i tražiocima azila potrebno je obezbediti odgovarajuće smeštajne uslove, a deci bez pratnje odgovarajuće starateljstvo.

⁶ „Forcible Irregular Returns to the Republic of Serbia from Neighbouring Countries“, Humanitarian Center for Integration and Tolerance, April 2017.

⁷ „Vulin: Sprečen ilegalan prelazak više od 21.000 migranata“, *N1*, 14. jul. 2017. godine, dostupno na <http://rs.n1info.com/a283450/Vesti/Vesti/Vulin-ulazak-ilegalnih-migranata.html>.

⁸ CCPR/C/SRB/CO/3 od 10. aprila 2017. godine, dostupno <http://www.refworld.org/docid/591e9c4b4.html>.

Ovaj kvartalni izveštaj prikazuje sažetu analizu prakse nadležnih organa i dešavanja u oblasti izbegličkog prava u Srbiji u prvih šest meseci 2017. godine (sa posebnim fokusom na drugo tromesečje 2017. godine), a na osnovu informacija koje je tim Beogradskog centra za ljudska prava sakupio u radu na terenu i zastupajući tražioce azila. Svi statistički podaci u vezi sa radom Ministarstva unutrašnjih poslova dobijeni su od UNHCR dok su ostali podaci dobijeni na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Ovaj izveštaj pripremio je projektni tim Beogradskog centra za ljudska prava.

Fotografija na korici objavljena je po licenci CC BY 2.0 a njen autor je Jin Kemoole.

PRISTUP POSTUPKU AZILA

Članovi 22 i 23, važećeg Zakona o azilu (ZoA),⁹ propisuju da stranac može pristupiti postupku azila u Republici Srbiji izražavanjem namere za traženje azila i to prilikom granične kontrole pri ulasku na teritoriju Republike Srbije ili unutar njene teritorije u nekoj od policijskih stanica, usmenim ili pismenim putem pred ovlašćenim službenikom MUP-a. Nakon toga, policijski službenici evidentiraju i unose lične podatke stranca u MUP – OKS¹⁰ i Afis¹¹ elektronske baze podataka. Radi obavljanja ove službene radnje, službenici MUP ne angažuju prevodioce. Potom se tražiocu azila izdaje potvrda sa uputom u jedan od centara za azil ili prihvatnih centara, u koji bi trebalo da se jave u roku od 72 sata. Osobe za koje nije bilo moguće utvrditi identitet ili za koje se smatralo da iz različitih razloga mogu ugroziti bezbednost i javni poredak Republike Srbije, policijski službenici su upućivali u Prihvatilište za strance u Padinskoj skeli.¹²

Od 1. januara do 30. juna 2017. godine, 3.251 osobe su izrazile nameru da traže azil u Republici Srbiji. Od ukupnog broja, bilo je 2.769 muškaraca i 482 žene. Nameru za traženje azila izrazilo je 1.535 dece, od čega 67 dece bez pratnje roditelja ili staratelja. Posmatrano po mesecima od početka godine, u januaru je azil zatražilo 584 osoba, u februaru 502, u martu 707,

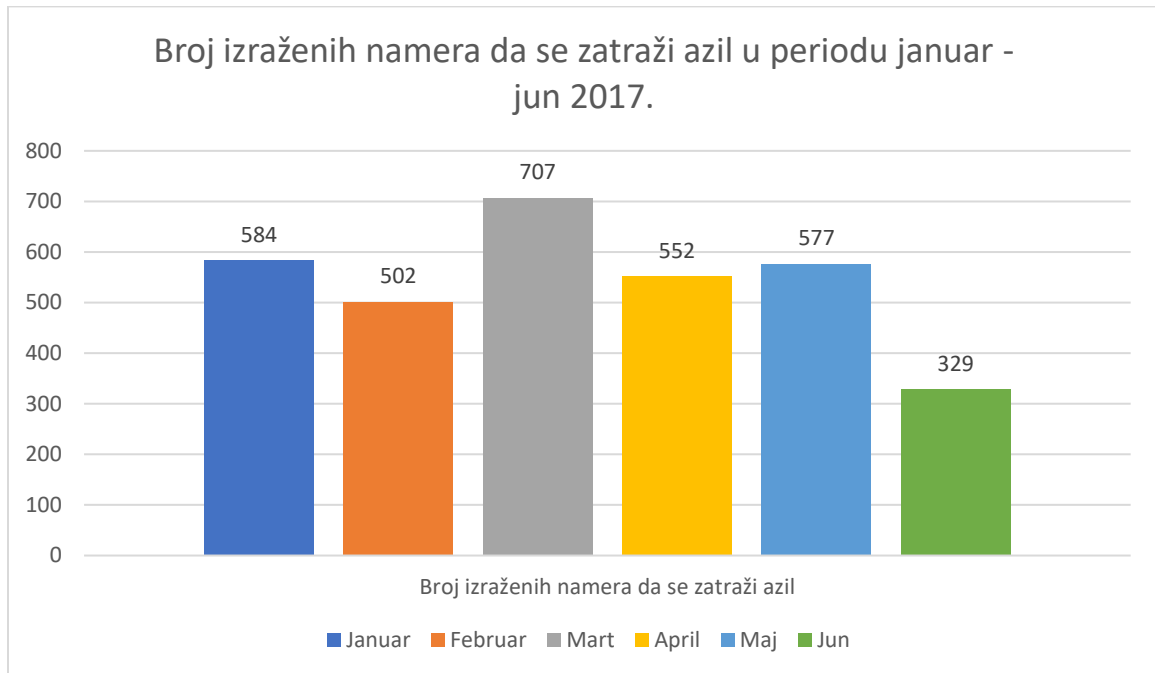
⁹ Sl. glasnik RS, 109/07.

¹⁰ OKS – Određena kategorija stranca. OKS je baza podataka o strancima koji borave u Srbiji, gde se unose sve pravne radnje MUP-a preduzete prema njima, kao što su rešenje o otkazu boravka (čl. 35 ZS), zatim rešenja o nezakonitom boravku (čl. 3 ZS), zahtev za pokretanje prekršajnih postupaka i izrečenih prekršajnih sankcija, rešenja o smeštanju stranaca u Prihvatilište za strance (čl. 49 ZS), itd.

¹¹ U Afis bazu podataka MUP-a unose se podaci o učiniocima krivičnih dela i prekršaja na teritoriji Republike Srbije. Koristi se i za tražioce azila jer je mnogo pouzdanija od OKS kada je u pitanju provera podataka.

¹² Član 49 Zakona o strancima, Sl. glasnik RS, 97/08.

u aprilu 552, u maju 577 osoba a u junu 329 osoba. Najviše izraženih namera u periodu od januara do juna 2017. godine bilo je u područnim policijskim upravama (2.953) i na graničnim prelazima (177). Na aerodromu „Nikola Tesla“ nije zabeležena nijedna izražena namera da se zatraži azil, dok je u Prihvatištu za strance 14 osoba izrazilo takvu nameru. U Prihvatnom centru u Preševu evidentirano je 95 izraženih namera za traženje azila.



Od početka primene Zakona o azilu 619.101 osoba je izrazilo nameru da traži azil, i to u 2008. godini - 77; 2009. godini - 275; 2010. godini - 522; 2011. godini - 3.132; 2012 - 2.723; 2013 - 5.066; u 2014. godini - 16.490; u 2015. godini - 577.995; u 2016. godini - 12.821 i do kraja juna 2017. godine - 3.251 osoba.

Među tražiocima azila za prvih šest meseci najviše je bilo osoba iz Avganistana (1.764), Pakistana (439), Iraka (422), i Sirije (234) i Irana (101) a nameru za traženje azila od početka godine do kraja juna izrazile su i osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom iz Alžira (36), Bangladeša (32), Somalije (30), Šri Lanke (26), Palestine i Maroka (po 21) Kube (18), Egipta i Gane (po 13), Indije (10), Libana (9), Komora, Libije i Turske (po 6), Kameruna (5), BJR Makedonije, Ruske Federacije i Ukrajine (po 4), Južnoafričke Republike i Nigerije (po 3), Bugarske, Eritreje, Vijetnama i Zapadne Sahare (po 2) i Bosne i Hercegovine, Češke, Etiopije, Jemena, Kine, Mongolije, Demokratske Republike Kongo, Nepala, Rumunije, Sjedinjenih Američkih Država, Sudana, Tadžikistana i Tunisa (po 1).

Član 22 stav 2 Zakona o azilu propisuje da će stranac koji je izrazio nameru da traži azil biti upućen u centar za azil, što u praksi često nije slučaj. Prilikom upućivanja u smeštajne jedinice (centre za azil i prihvatne centre), došlo je do situacije da mnogi pojedinci, koji su istinski želeli da traže zaštitu u Republici Srbiji, umesto u centrima za azil, borave u prihvatnim centrima i to bez mogućnosti premeštaja. Pokretanje postupka azila bilo je otežano za takve tražioce azila, imajući u vidu da je Kancelarija za azil obavljala neznatan broj procesnih radnji u prihvatnim centrima (prema članu 25 Zakona o azilu, postupak azila pokreće se podnošenjem zahteva za azil ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil). Tako je 11. maja 2017. godine Kancelariji za azil upućena molba, da se zakaže podnošenje zahteva za sedam klijenata Beogradskog centra za ljudska prava, koji su bili smešteni u Prihvatnom centru Adaševci. Navedenu procesnu radnju, službenici Kancelarije za azil, obavili su 22. juna 2017. godine u prostorijama Policijske stanice i Stanice granične policije u Šidu. U grupi stranaca koja je tada podnela zahtev za azil, bila je i tročlana porodica sa Kube (klijenti Beogradskog centra za ljudska prava od 26. aprila 2017. godine), koja je u Prihvatni centar Adaševci pristigla u septembru 2016. godine. Dakle, u tom slučaju proteklo je više od 9 (devet) meseci od trenutka izražavanje namere do podnošenja zahteva za azil.

Međutim, iskustvo pravnika Beogradskog centra je da službenici Policijske uprave za grad Beograd, Uprave za strance, sistematski odbijaju da izdaju potvrdu o izraženoj nameri,

osobama prema kojima je MUP već preduzeo neku od mera koje predviđaju Zakon o azilu i Zakon o strancima (ZS). Navedena praksa ostala je nepromenjena u odnosu na prethodni period (januar – april 2017. godine).¹³ Naime, reč je o strancima kojima je MUP ranije izdao potvrdu o izraženoj nameri za traženje azila, nakon čega se navedene osobe ili nisu javile u predviđeni centar za azil, odnosno prihvatni centar ili su nakon određenog vremena, sprečene u neregularnom prelasku granice Republike Srbije. MUP je slično postupao i prema onima protiv kojih je doneto rešenje o nezakonitom boravku (član 43 ZS) ili otkazu boravka (član 35 ZS). Onemogućavanje pristupa postupku azila, u ovim slučajevima, policijski službenici verovatno tumače kao sprečavanje zloupotrebe instituta azila, iako ovakvo postupanje nije u skladu sa članovima 22 i 23 ZoA koji ne daju ovlašćenim službenicima diskreciono pravo da procenjuju osnovanost izražene namere za traženje azila. U slučaju eventualne sumnje, policijski službenik o tome može obavestiti Kancelariju za azil koja, u skladu sa zakonom, tražioca azila može smestiti u Prihvatište za strance (član 52 stav 1 tačka 1 ZoA) ili mu izreći zabranu napuštanja centra za azil (član 52 stav 1 tačka 2 ZoA). Sa druge strane, pravnici Beogradskog centra za ljudska prava nemaju saznanja da li službenici drugih policijskih uprava u Republici Srbiji postupaju na sličan način kada je u pitanju pristup postupku azila.

Problem u gore opisanim situacijama predstavlja to što protiv rešenja o otkazu boravka tražilac azila ima pravo žalbe Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije u roku od 15 dana od dana prijema rešenja, ali taj pravni lek nema odložno dejstvo. Uzimajući u obzir da žalba ne odlaže izvršenje rešenja, kao i da je strancu naloženo da napusti teritoriju Republike Srbije, najčešće u roku od 3 (tri), 5 (pet) ili 10 (deset) dana, takav pravni lek je neefikasan. Sa druge strane postavlja se pitanje, na koji način će stranac kome je otkazan boravak, napustiti teritoriju Republike Srbije ukoliko je rešenje doneto zbog neposredovanja važeće putne isprave (član 11 stav 1 tačka 1 ZS).

Slučaj maloletnog M.W. iz Avganistana, klijenta Beogradskog centra za ljudska prava, na najbolji način ilustruje navedenu praksu službenika Policijske uprave za grad Beograd, Uprave za strance. Naime, 22. juna 2017. godine, M.W. je u pratnji staratelja, službenika Centra za socijalni

¹³ *Pravo na azil u Republici Srbiji – Izveštaj za period januar-mart 2017*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2017, dostupno na <http://azil.rs/pravo-na-azil-u-republici-srbiji-periodicni-izvestaj-za-januar-mart-2017/>.

rad Palilula, pristupio u prostorije policijske stanice Savski venac kako bi izrazio nameru da traži azil. Međutim, nadležni policijski službenici su umesto potvrde o izraženoj nameri, doneli rešenje kojim je M. W. otkazan boravak i zabranjen povratak u Republiku Srbiju do 22. juna 2018. godine, na osnovu člana 35, a u vezi člana 11 tačke 1, 2 i 8 Zakona o strancima. Dispozitivom istog rešenja, klijentu Beogradskog centra, naloženo je da napusti teritoriju Republike Srbije u roku od 7 (sedam) dana. U obrazloženju rešenja navodi se da je, nakon izvršene provere, utvrđeno da je 20. septembra 2016. godine M.W. već izdata potvrda o izraženoj nameri da traži azil, ali da se on nije javio u određeni centar za azil u predviđenom roku od 72 sata. Pravnici Beogradskog centra izjavili su žalbu na navedeno rešenje, dok je maloletni M.W. smešten u Integracionu kuću za ugrožene kategorije izbeglica do okončanja postupka po žalbi.

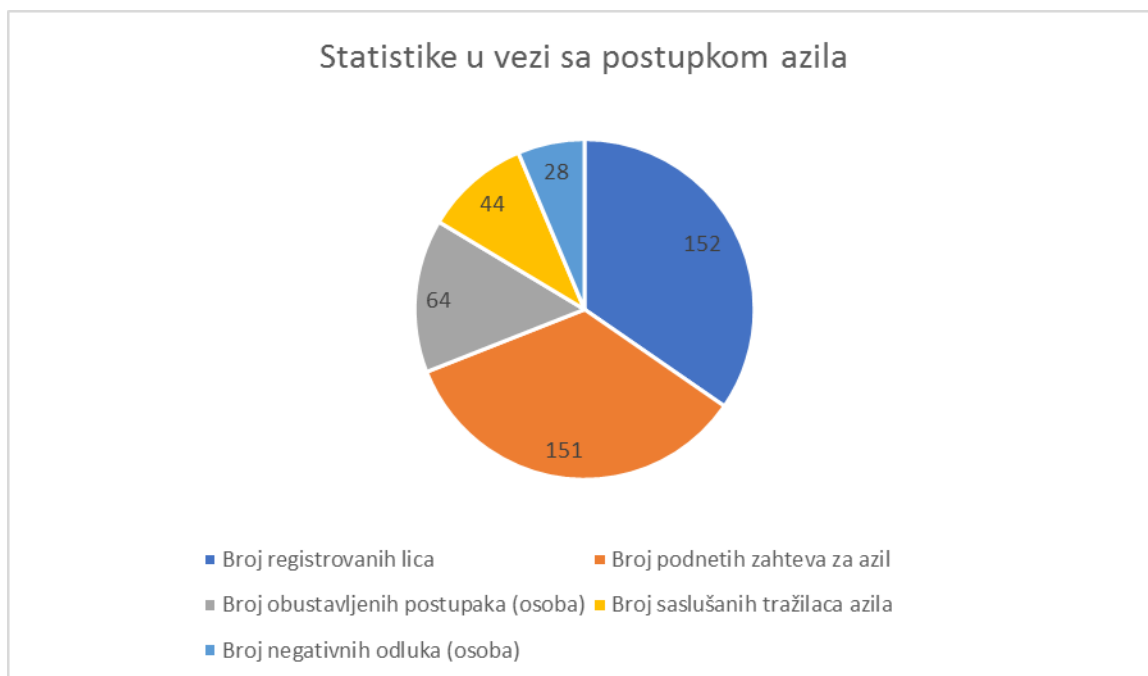
Svim strancima, koji su se preko pravnika Beogradskog centra za ljudska prava obratili upravi Prihvatišta za strance u Padinskoj Skeli sa namerom da traže azil, bio je omogućen pristup postupku azila. Nakon što stranac izrazi nameru da traži azil, uprava Prihvatišta o tome obaveštava Kancelariju za azil koja izdaje potvrdu o izraženoj nameri za traženje azila. Ipak, Beogradski centar za ljudska prava nema podatke o tome da li je i drugim strancima u Prihvatištu za strance, koji nemaju punomoćnika, obezbeđen pristup postupku azila.

Kao što je prethodno navedeno, prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, nije bilo stranih državljana koji su izrazili nameru da traže azil na Aerodromu "Nikola Tesla". Nije poznato da li je razlog za ovakvo stanje činjenica da službenici SGP Beograd nisu prepoznali osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom ili to što takvih slučajeva zaista nije bilo. Tokom prvih šest meseci 2017. nijedan stranac zadržan na Aerodromu "Nikola Tesla" se nije obratio pravnicima Beogradskog centra za ljudska prava radi pružanja pravne pomoći u postupku azila. Beogradski centar za ljudska prava uputio je zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, kako bi prikupio podatke o broju stranih državljana koji su u periodu od 1. januara 2017. godine do 30. juna 2017. godine, udaljeni sa Aerodroma "Nikola Tesla" jer po oceni policijskih službenika nisu ispunjavali uslove za ulazak u Republiku Srbiju. Do kraja perioda izveštavanja, Beogradski centar za ljudska prava nije dobio odgovor na navedeni zahtev od Ministarstva unutrašnjih poslova.

Opšti zaključak je da je pristup postupku azila veoma otežan osobama prema kojima je MUP već bio preduzeo neke službene radnje, posebno iz razloga što žalba na rešenje o otkazu boravka nema odložno dejstvo i što zakonom nije predviđeno nijedno pravno sredstvo koje bi tražilac azila mogao da uloži u slučaju da policijski službenik odbije da mu izda potvrdu o izraženoj nameri za traženje azila. Takođe, pristup postupku azila, u smislu mogućnosti otpočinjanja postupka podnošenjem zahteva za azil, otežava i to što Kancelarija za azil ne sprovodi redovno službene radnje u svim centrima za azil i prihvatnim centrima.

Prvostepeni postupak

Kancelarija za azil – prvostepeni organ u postupku azila je od početka 2017. godine zaključno sa 30. junom registrovala 152 osobe, podnet je svega 151 zahtev za azil (iako je 3.251 izrazio nameru da traži azil u istom period) a saslušano je 58 tražilaca azila. Nijedan zahtev nije usvojen, 4 zahteva za 4 osobe je odbijeno i 20 zahteva je odbačeno za 24 osobe a postupci su obustavljeni povodom 40 zahteva za 64 osobe, jer su tražioci azila u međuvremenu napustili Srbiju ili postupak azila. Kao jedan od najvećih problema je činjenica da je Kancelarija za azil u veoma malom broju slučajeva (posebno u aprilu i maju) obavljala službene radnje, odnosno uzimala zahteve za azil i sprovodila usmene rasprave, dok je broj osoba koje su se odlučivale da ostanu u Srbiji rastao, imajući u vidu otežan pristup teritorijama susednih država (Hrvatske i Mađarske).



Oko 40 klijenata Beogradskog centra za ljudska prava je do juna 2017. godine čekalo na odgovor Kancelarije za azil po pitanju zakazivanja službene radnje podnošenja zahteva za azila. Neki od tih ljudi izrazili su nameru za traženje azila još tokom 2016. godine, a Beogradski centar je više puta apelovao Kancelariji za azil da sprovede procesne radnje.¹⁴ U januaru je podneto 18 zahteva za azil i sprovedeno 16 saslušanja, u februaru je podneto 54 zahteva za azil i sprovedeno 17 saslušanja, dok je u martu 21 stranac podneo zahtev za azil a 18 osoba saslušano. Tokom aprila, službenici Kancelarije za azil nisu uopšte bili aktivni po ovom pitanju, pa Kancelarija nije uzela nijedan zahteva za azil, dok je održano osam saslušanja. U maju je 9 osoba podnelo zahtev za azil a održana su tri saslušanja, dok je tokom juna bilo 50 podnetih zahteva i 3 saslušanja. Procesne radnje su se sprovodile jedino u centrima za azil Krnjača i Bogovađa, Prihvatnom centru u Preševu kao i u upravama granične policije u Šidu i u Beogradu. Sledstveno tome, tražioci azila u drugim smeštajnim jedinicama praktično nisu imali mogućnost podnošenja zahteva za azil.

Kancelarija za azil je i tokom drugog tromesečja nastavila sa praksom proizvoljnog profilisanja migranata koji su bili smešteni u centrima za azil i prihvatnim centrima,¹⁵ u cilju

¹⁴ Beogradski centar za ljudska prava se obraćao Kancelariji za azil putem elektronske pošte, telefonom a upućen je i dopis od 11. maja 2017.

¹⁵ Vidi više u izveštaju Beogradskog centra za ljudska prava „Pravo na azil u Republici Srbiji, izveštaj za period januar-mart 2017“ str. 10, dostupno na http://azil.rs/azil_novi/wp-content/uploads/2017/05/periodicni-izvestaj-januar-mart-2017.pdf

utvrđivanja njihove istinske želje za ostankom u Srbiji, iako ta službena radnja nije propisana Zakonom o azilu.¹⁶ Još uvek ostaje nejasno na koji način i po kojim kriterijumima je to profilisanje vršeno, kao i da li su tom prilikom angažovani prevodioci za maternje jezike tražilaca azila ili druge jezike koje oni razumeju. Zabeležen je jedan slučaj u kom je klijentkinja Beogradskog centra, tražiteljka azila iz Irana, bez obzira na izraženu nameru za traženje azila i želju za ostankom u Srbiji, profilisana od strane policijskih službenika, kada je zaključeno da ona ne želi da traži azil u Srbiji. Kancelarija za azil je iz tih razloga odbila da joj zakaže podnošenje zahteva, što je i navela u dopisu poslatom Beogradskom centru za ljudska prava.¹⁷ U pitanju je samohrana majka dvoje dece, koja se obratila pravicima Beogradskog centra, sa željom da ostane u Srbiji i podnese zahtev za azil. Kancelarija za azil se oglasila o njen zahtev, da bi, nakon spornog profilisanja porodice i ponovnog insistiranja njenih punomoćnika da joj se omogući podnošenje zahteva za azil u Republici Srbiji, tražiteljka azila posle dužeg vremenskog perioda zaista donela odluku da odustane od daljih napora da pristupi postupku azila. Ovaj primer se može uzeti u obzir kao jedan od negativnih u praksi rada Kancelarije za azil, zbog činjenice da je propustila da utvrdi stvarnu nameru pojedinca u zakonom propisanoj proceduri, a samim tim i uskratila mogućnost samom pojedincu da se izjasni o svom slučaju.

Od početka 2017. godine do kraja juna, Kancelarija za azil nije donela nijednu pozitivnu odluku o zahtevima za azil. Sa druge strane, doneta su ukupno četiri rešenja o odbijanju zahteva za azil¹⁸ i dvadeset rešenja kojima su zahtevi odbačeni.¹⁹ Procedura azila obustavljena je u 40 slučajeva.²⁰

Na osnovu odluka, u koje su pravnici Beogradskog centra za ljudska prava imali uvid, može se zaključiti da je kao i u prethodnom periodu, Kancelarija za azil svoje odluke o odbacivanju zahteva zasnivala na činjenici da su tražioci azila, pre dolaska u Republiku Srbiju, boravili u državama koje se, prema Odluci Vlade Srbije iz 2009. godine smatraju sigurnim trećim zemljama.²¹ Način na koji neka zemlja primenjuje svoje propise u oblasti izbegličkog prava, Kancelarija za azil još uvek ne uzima ozbiljno u obzir. Takođe, i pored toga što postoje izveštaji UNHCR koji ukazuju na to da tretman izbeglica u pojedinim zemljama nije odgovarajući, te da

¹⁶ Do ovih saznanja pravnici Beogradskog Centra su došli u razgovoru sa klijentima.

¹⁷ Dopis Ministarstva unutrašnjih poslova 03/8/4 broj 26-738/17 od 10.04.2017. godine.

¹⁸ Jedno u martu, jedno u aprilu i dva u junu 2017. godine.

¹⁹ Po dva u januaru, aprilu i maju, sedam u februaru, četiri u martu i tri u junu 2017. godine.

²⁰ Jedan postupak je obustavljen u januaru, po 4 u februaru i maju, 17 u martu, 8 u aprilu, a 6 u junu.

²¹ Odluka Vlade Republike Srbije o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država, Sl. glasnik RS, 67/07.

se one ne mogu smatrati sigurnim, Kancelarija za azil smatra da je na pojedincu celokupni teret dokazivanja činjenice da on lično nije mogao da traži azil u određenoj sigurnoj zemlji.²² Na taj način, Kancelarija za azil nastavlja sa automatskom primenom koncepta sigurne treće zemlje, bez uzimanja u obzir objektivnih razloga zbog kojih pojedinac nije mogao da dobije zaštitu u nekoj od „sigurnih“ država u kojoj je prethodno boravio. Takođe, još nije zabeležen slučaj u kome je Kancelarija za azil pribavila garancije da će tražioci azila kojima je odbačen zahtev za azil biti prihvaćeni u državama sa čije teritorije su ušli na teritoriju Srbije kao i da će im biti omogućen pristup postupku azila u tim državama. Kancelarija za azil je čak u svom dopisu Beogradskom centru navela da ne raspolaže dokumentima kojima bi se tražiocima azila pružile garancije da će biti primljeni na teritoriju Bugarske, Crne Gore ili Makedonije²³. Takođe je navedeno da Kancelarija takve garancije ni ne traži, jer to nije propisano odredbama važećeg Zakona o azilu.

Ipak, u jednoj odluci donetoj 2017. godine, kojom je odbijen zahtev za azil²⁴ državljaninu Iraka, Kancelarija je imala mišljenje da je podnosilac zahteva u konkretnom slučaju dokazao da je njegova bezbednost u Bugarskoj bila ugrožena,²⁵ odnosno da Bugarska nije za njega sigurna, pa da nisu ispunjeni uslovi za primenu člana 33. Zakona o azilu, te je pristupila ispitivanju odlučujućih činjenica i meritorno odlučila o zahtevu za azil.²⁶ Ostaje nejasno zašto Kancelarija za azil nije bila ovakvog mišljenja i u drugim slučajevima, jer je bilo i drugih primera kada su podnosioci navodili da su pljačkani i tučeni od strane bugarske granične policije, a zahtevi su im odbacivani.²⁷

Ostaje utisak da postupak azila nije pravičan i efikasan i da se i dalje u većini slučajeva zahtevi za azil odbacuju na osnovu člana 33 Zakona o azilu (iz razloga što je tražilac azila prošao ili boravio u sigurnoj trećoj zemlji), a da se u manjem broju predmeta ulazi u meritum. Potrebno je da Kancelarija svoje odluke ne bazira jedino na Odluci Vlade Republike Srbije o listi sigurnih

²² U rešenju Kancelarije za azil 26-2185/16 od 20. februara 2017. godine kojim se odbacuje zahtev za azil, navodi se kako podnosilac nije dokazao da Bugarska nije sigurna zemlja za njega (jer on lično nije imao problema u toj zemlji) i da je Kancelarija nakon ocene navoda koji se odnose na Bugarsku zaključila da mu je bio moguć pristup postupku azila u toj zemlji. Ipak, Kancelarija za azil je propustila da razmatra izveštaje relevantnih međunarodnih organizacija, uključujući i UNHCR, koji govore o ozbiljnim propustima u sistemu zaštite tražilaca azila u Bugarskoj.

²³ Dopis Ministarstva unutrašnjih poslova 06-342/16 od 17. oktobra 2016. godine.

²⁴ Rešenje Kancelarije za azil 26-2303/16 od 15. jun 2017. godine.

²⁵ Više puta je bio opljačkan i pretučen od strane Bugarske granične policije, zapisnik sa saslušanja od 13. februar 2017. godine

²⁶ Ipak nakon razmatranja razloga zbog kojih se traži azil i navoda sa usmene rasprave doneto je rešenje kojim se zahtev odbija. Naime, utvrđeno je da su ispunjeni uslovi za primenu člana 31 stav 1. tačka 1, kojim je propisano da se zahtev za azil neće priznati licu za koje postoje ozbiljni razlozi da se smatra da je počinilo zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovečnosti. Protiv odluke Kancelarije za azil je podnesena žalba.

²⁷ Rešenje Kancelarije za azil 26-5867/15 od 20. april 2016. godine.

država porekla i sigurnih trećih država i da se ne osvrće samo na statističke podatke i propise koje su zemlje u okruženju usvojile u poslednje vreme, već da uzima u obzir navode o stvarnom položaju osoba koje su u potrebi za međunarodnom zaštitom u „sigurnim trećim zemljama“ kao i da pri odlučivanju konsultuje objektivne izvore informacija o tim zemljama, a posebno izveštaje UNHCR.

Drugostepeni postupak

Vlada Republike Srbije imenovala je novi sastav drugostepenog organa u postupku azila, Komisije za azil. Prethodni mandat članova ovog tela istekao je u septembru 2016. godine, tako da u postupku azila nije bilo drugostepenog organa sve do marta 2017. godine. Tokom prvih šest meseci 2017. godine, Komisija za azil je donela nekoliko odluka u predmetima u kojima su tražioc azila zastupali pravnici Beogradskog centra za ljudska prava. Neke odluke služile su kao dobar korektiv rada prvostepenog organa, dok druge odluke dovode u pitanje pravilnu interpretaciju definicije sigurne treće zemlje iz Zakona o azilu. Iako Zakon o azilu predviđa da je sigurna treća zemlja ona kroz koju je tražilac azila prolazio ili u kojoj je boravio *neposredno* pre dolaska u Republiku Srbiju (član 2 stav 1 tačka 11 ZOA), Komisija za azil je poništavala prvostepene odluke, tražeći od Kancelarije za azil da obrazloži zašto i druge zemlje u kojima je tražilac azila boravio ili kroz koje je prolazio nisu kvalifikovane kao sigurne u skladu sa Odlukom Vlade Republike Srbije o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država.

Komisije za azil je donela rešenje kojim poništava prvostepenu odluku²⁸ u predmetu državljana Ruske Federacije K.O i K.I., koji su napustili državu porekla zbog straha od političkog progona. Rešenjem Komisije za azil poništena je odluka Kancelarije za azil²⁹ kojim je odbijen zahtev za azil u Republici Srbiji. Komisija za azil je, razmatrajući navode žalbe i spise predmeta utvrdila da Kancelarija za azil, prilikom donošenja ožalbenog rešenja, nije postupila u skladu sa pravilima postupka, odnosno da nije cenila sve dokaze u postupku. Takođe, Kancelarija za azil je zanemarila nalog Komisije za azil iz prvog postupka po žalbi³⁰ u kojem je utvrđeno da je

²⁸ Rešenje Komisije za azil, br. 03/08/4 broj 26-4916/15, od 22.05.2017. godine.

²⁹ Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-4916/15, od 02.08.2016. godine.

³⁰ Rešenje Komisije za azil, br. Až-08/16 od 24. maja 2016. godine.

“prvostepeni organ razmatrao i ocenio samo činjenice do kojih je došao neposrednim saslušanjem stranke tokom usmene rasprave i na njima zasnovao svoju odluku”, pa je tom prilikom Kancelariji za azil naloženo da prilikom ponovnog odlučivanja prvostepeni organ razmotri i oceni činjenice koje su mu predložene pre donošenja odluke. Punomoćnici tražilaca azila su dostavili relevantne izveštaje međunarodnih organizacija (*Human Rights Watch, Immigration and Refugee Board of Canada* i dr.). Kako je Kancelarija za azil propustila da postupi po nalogu Komisije i da zauzme stav o predloženim izveštajima o stanju ljudskih prava u Ruskoj Federaciji, a koji su od značaja za pravilno donošenje odluke o zahtevu za azil, Kancelarija za azil je postupila suprotno čl. 232, st. 2 Zakona o opštem upravnom postupku.³¹ Takođe, u obrazloženju ožalbenog rešenja nije navedeno na osnovu kojih konkretno izveštaja je zasnovan stav o odbijanju zahteva za azil. Komisija za azil je ponovo dala nalog Kancelariji za azil da zauzme stav izveštajima o stanju ljudskih prava u Ruskoj Federaciji koje je u prvostepenom postupku dostavio punomoćnik i da na osnovu potpuno utvrđenog činjeničnog stanja donese odluku. Odluka Komisije za azil predstavlja primer dobre prakse, jer ukazuje na potrebu obrazlaganja odluka i potkrepljivanja utvrđenog činjeničnog stanja relevantnim izveštajima međunarodnih organizacija. Međutim, Kancelarija za azil je donela novo rešenje³² kojim odbacuje zahtev za azil smatrajući da je Rusija sigurna zemlja porekla. Protiv ove odluke podneta je nova žalba.

Komisija za azil je u drugom predmetu odbila rešenjem žalbu³³ M.G., državljanke Ruske Federacije. Komisija je odluku zasnovala na činjenicama utvrđenim na usmenoj raspravi, zanemarujući izveštaje međunarodnih organizacija koje su punomoćnici tražiteljke azila dostavili u postupku. U ovom slučaju, reč je o Čečenki iz Ruske Federacije, koja je napustila zemlju porekla strahujući od progona na osnovu pola, odnosno od porodičnog nasilja (uključujući i ubistvo iz časti) zbog kršenja društvenih normi čečenske zajednice. Komisija za azil je u potpunosti zanemarila navode žalbe i potvrdila je stav Kancelarije za azil da je M.G. u Ruskoj Federaciji imala porodične probleme, koji nisu osnov za dobijanje azila. Komisija za azil je propustila da utvrdi da je progon tražiteljke azila zasnovan na osnovu pola, a u skladu sa tumačenjem čl. 1A(2)

³¹ Član 232, stav 2 ZUP: “Ako drugostepeni organ nađe da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ, on će svojim rešenjem poništiti prvostepeno rešenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak. U tom slučaju, drugostepeni organ je dužan svojim rešenjem da ukaže prvostepenom organu u kom pogledu treba dopuniti postupak, a prvostepeni organ je dužan u svemu da postupi po drugostepenom rešenju i da, bez odlaganja, a najdocije u roku od 30 dana od dana prijema predmeta, donese novo rešenje. Protiv novog rešenja stranka ima pravo na žalbu.”

³² Rešenje Kancelarije za azil, br. 03/08/4 broj: 26-4916/17, od 31.05.2017. godine.

³³ Rešenje Komisije za azil, br. 03/8 broj:26-286/16 od 20.06.2017. godine.

Konvencije UN o statusu izbeglica.³⁴ Odlučujući po žalbi, Komisija za azil je propustila da uzme u obzir žalbene navode o položaju Čečenki u Ruskoj Federaciji (izveštaje EASO, UN komitet protiv torture, UN WOMAN) koji ukazuju na to da tražiteljka azila osnovano strahuje od progona od strane čečenske zajednice zbog nepoštovanja društvenih normi, kao i na to da na teritoriji Ruske Federacije nije mogla da dobije efikasnu zaštitu. Takođe, Komisija za azil je navela da je tražiteljka azila u zemlji porekla imala porodičnih problema, i da joj prete određene posledice, ali da to nije dovoljan razlog za izbegličku zaštitu jer joj progon ne preti od strane državnih organa. Međutim, Komisija za azil je previdela činjenicu da progon od strane nedržavnih aktera – lokalnog stanovništva ili paravojnih formacija, takođe predstavlja osnov izbegličke zaštite, ukoliko država porekla nije u stanju ili ne želi da tražiocu azila pruži delotvornu zaštitu. Protiv ove odluke podneta je tužba Upravnom sudu.

Komisija za azil je donela rešenje³⁵ o poništavanju rešenja o odbacivanju zahteva za azil u predmetu S.K.A., državljanina Iraka. S.K.A. je zemlju porekla napustio zbog opšteg lošeg bezbednosnog stanja u Iraku i straha od prisilne mobilizacije. Punomoćnici S.K.A su podneli žalbu nakon čega je Komisija za azil donela rešenje kojim je usvojena žalba i poništeno odbacujuće rešenje Kancelarije za azil. U ožalbenom rešenju, Kancelarija za azil je bila stava da je tražilac azila na teritoriju Srbije ušao sa teritorije sigurne treće zemlje – Makedonije, što je žalbom osporavano. Međutim, Komisija je u ovom slučaju otišla korak dalje tražeći u ponovljenom postupku od Kancelarije za azil da obrazloži da li su Grčka i Turska sigurne treće zemlje. Na ovaj način Komisija je pogrešno primenila čl. 2, st. 1, t. 11 ZoA,³⁶ u kojem je, između ostalog, navedeno da se sigurnom trećom zemljom može smatrati ona država u kojoj je tražilac azila boravio ili kroz koju je prolazio, *neposredno* pre dolaska na teritoriju Republike Srbije. Stoga, Komisija za azil pogrešno nalaže Kancelariji za azil da ispita da li su i Grčka i Turska sigurne treće zemlje. Pored toga, u ovom predmetu, Komisija se u potpunosti kretala van žalbenih navoda jer je prvostepenu odluku poništila zbog činjenica koje uopšte nisu osporavane žalbom.

³⁴ *Smernice o međunarodnoj zaštiti: "Pripadnost određenoj društvenoj grupi" u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglice iz 1951 i/ili njenog Protokola iz 1967 koji se odnosi na status izbeglice*, UNHCR, maj 2002.

³⁵ Rešenje Komisije za azil. br. Až-05-1/16, od 24. maja 2017. godine.

³⁶ Član 2, stav 1, tačka 11: "Sigurna treća država je država sa liste koju utvrđuje Vlada, koja se pridržava međunarodnih načela o zaštiti izbeglica sadržanih u Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokolu o statusu izbeglica iz 1967. godine (u daljem tekstu: Ženevska konvencija i Protokol), u kojoj je tražilac azila boravio ili kroz koju je prolazio, neposredno pre dolaska na teritoriju Republike Srbije i u kojoj je imao mogućnost podnošenja zahteva za azil, u kojoj ne bi bio izložen progону, mučenju, neljudskom ili ponižavajućem postupku ili vraćanju u državu u kojoj bi njegov život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi."

U predmetu porodice A. iz Libije, Komisija za azil je donela odluku kojom se usvaja žalba i poništava rešenje Kancelarije za azil o odbijanju zahteva za azil kao neosnovanog i vratila joj predmet na ponovni postupak.³⁷ Porodica A. je napustila Libiju zbog političkog progona i loše bezbednosne situacije. Kancelarija za azil je u prvom stepenu donela negativnu odluku. U obrazloženju te odluke navela je brojne izveštaje o stanju u Libiji,³⁸ ali nije zauzela stav o njima. Rešavajući po žalbi, Komisija za azil je konstatovala da su "izveštaji korišćeni, odnosno izvedeni kao dokaz, ali da nisu razmotreni, ocenjeni i obrazloženi." Prvostepeno rešenje ima nedostatke u pogledu obrazloženja primene čl. 30, st. 1, t. 2 ZOA.³⁹ Naime, razlozi dati u obrazloženju osporenog rešenja nisu jasni i precizni te da se iz njih ne može izvući zaključak o osnovanosti primene te zakonske norme. Kancelarija je postupila i suprotno članu 10 Zakona o opštem upravnom postupku.⁴⁰ U ovom slučaju Komisija za azil nije meritorno rešila upravnu stvar, iako su sve činjenice utvrđene u postupku azila, već je, pozivajući se na načelo ekonomičnosti postupka, vratila predmet prvostepenom organu na ponovni postupak.

Analizom prakse Komisije za azil mogu se izvesti dva zaključka. Prvi je da Komisija ukazuje Kancelariji za azil na neophodnost kvalitetnijeg i detaljnijeg obrazlaganja donetih rešenja i korišćenja izveštaja o stanju ljudskih prava u zemljama porekla i tranzita tražilaca azila. Takav stav Komisije za azil predstavlja primer dobre prakse i mogao bi značajno da unapredi kvalitet prvostepenih odluka. Drugi zaključak je da Komisija za azil pogrešno i još restriktivnije interpretira definiciju sigurne treće zemlje iz Zakona o azilu, tražeći od Kancelarije za azil da u ponovljenom postupku oceni sve zemlje tranzita kao sigurne treće zemlje, iako je prema Zakonu o azilu sigurna treća zemlja ona iz koje je tražilac azila neposredno ušao u Srbiju.⁴¹

³⁷ Rešenje Komisije za azil, br. AŽ-15-1/16, od 24. maja 2017. godine.

³⁸ Amnesty International, *Amnesty International Report 2014/15 – Libya*, UNHCR, *Izveštaj o stanju ljudskih prava u Libiji*, iz novembra 2015., *Stav UNHCR o povratku izbeglica u Libiju – dopunjeno izdanje*, iz oktobra 2015. godine.

³⁹ Član 30, stav 1, tačka 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.)."

⁴⁰ Član 10 ZOUP: "Koje će činjenice uzeti kao dokazane odlučuje ovlašćeno službeno lice po svom uverenju, na osnovu savesne i brižljive ocene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata celokupnog postupka."

⁴¹ Član 2, stav 1, tačka 11 ZoA.

Praksa Upravnog suda

Protiv konačnog rešenja u postupku azila, tražilac azila u roku od 30 dana od dostavljanja odluke može podneti tužbu Upravnom sudu. Tužba se može izjaviti u slučaju kada drugostepeni organ ne donese odluku u propisanom roku (tužba zbog ćutanja uprave). Tužba nema automatsko odložno dejstvo, što znači da tužilac može tražiti odlaganje izvršenja dok traje upravno – sudski postupak.⁴² Međutim, u praksi se u dispozitivu prvostepenog rešenja određuje izvršnost prvostepene odluke u određenom roku od dana pravnosnažnosti. Kako odluka u postupku azila postaje pravnosnažna tek kada o tužbi odluči Upravni sud (ili ukoliko se tužba ne podnese u roku od 30 dana od dostavljanja drugostepene odluke), odluka Upravnog suda praktično ima suspenzivno dejstvo. Ipak, potrebno je eksplicitno propisati da tužba u postupku azila odlaže izvršenje.

U prvih šest meseci 2017. godine Upravni sud je primio tri tužbe protiv rešenja Komisije za azil i dve tužbe zbog ćutanja uprave. U istom periodu, rešena su dva predmeta po tužbama iz 2017. godine, jedna tužba čiji je osnov ćutanje uprave je odbačena, a druga tužba koja se ticala zahteva za azil je odbijena. Upravni sud je doneo 9 odluka po tužbama iz 2016. godine: 1 tužba je uvažena, odbijeno je 7 i jedan postupak je obustavljen.⁴³ Sud ni u jednom postupku nije doneo odluku u sporu pune jurisdikcije, odnosno nije meritorno rešio upravnu stvar. Takođe, Upravni sud nije održavao usmene rasprave u postupcima koji se tiču prava na azil smatrajući da je priroda spora takva da ne iziskuje održavanje usmene rasprave. U ovom izveštaju biće skrenuta pažnja samo na one odluke koje dovode u pitanje efikasnost pravnog leka u upravno – sudskom sporu kao i na jedinu odluku u prvih šest meseci 2017. godini kojoj se uvažava tužba.

U jednom predmetu po zahtevu za azil državljanina Iraka S.H. koji je svoju zemlju porekla napustio usled progona zbog političkog mišljenja jer je bio član Demokratske partije Kurdistanu, Upravni sud je odbio tužbu, smatrajući da je Komisija pravilno postupila kvalifikujući Mađarsku

⁴² Član 23 Zakona o upravnim sporovima, *Sl. glasnik RS*, 111/09.

⁴³ Odgovor Upravnog suda na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja Su II-17a 87/17 od 4. jula 2017. godine.

kao sigurnu treću zemlju iz koje je tražilac azila neposredno ušao u Srbiju.⁴⁴ Naime, Upravni sud je u potpunosti prenebregnuo izveštaj UNHCR „Hungary as a country of asylum. Observations on restrictive legal measures and subsequent practice implemented between July 2015 and March 2016“⁴⁵ na koji je Sudu skrenuta pažnja u tužbi, a koji ukazuje na to da postupak azila u toj zemlji nije pravičan kao i da postoje ozbiljni problemi u pogledu kompatibilnosti mađarskih zakona sa pravom EU. Upravni sud je bio dužan i da bude upoznat sa odlukom Evropskog suda za ljudska prava *Ilias i Ahmed protiv Mađarske*⁴⁶ od 14. marta 2017. godine u kojem su utvrđeni brojni nedostaci mađarskog postupka azila, usled čega je Mađarska u tom slučaju prekršila član 5 i 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Ovaj slučaj analogan je predmetu državljanina Iraka S.H.⁴⁷ koji je pre odlaska u Mađarsku prethodno boravio u Srbiji, gde nije uspeo da pristupi postupku azila. Budući da u postupku azila mađarski nadležni organi Srbiju smatraju sigurnom trećom zemljom, sa velikom verovatnoćom se može pretpostaviti da bi i S.H. bio vraćen u Srbiju nakon sprovedena skraćenog postupka azila. Posebno je problematičan stav Upravnog suda da organi u postupku azila nisu nadležni da odlučuju da li je država koja se nalazi na listi koju je utvrdila Vlada Republike Srbije sigurna za tražioca azila, već je dužan da prihvati da je država sigurna ako se nalazi na toj listi. Ovakav stav upravo podržava automatsku primenu koncepta sigurne treće zemlje od strane Kancelarije za azil i Komisije za azil.

U drugom predmetu u kome je tužba državljanina Pakistana odbijena, zbog toga što Upravni sud smatra da je Bugarska sigurna treća zemlja i da tražilac azila nije dokazao da ona za njega lično nije bila nesigurna. Upravni sud je i u ovom predmetu propustio da brižljivo razmotri relevantne izveštaje međunarodnih organizacija koji su dostavljeni uz tužbu. Ti izveštaji, prema oceni Suda, ne mogu sami predstavljati dokaz da neka zemlja ne poštuje Konvenciju o statusu izbeglica.⁴⁸ Dakle, Upravni sud je zaključio da tužilac nije priložio dokaze u prilog navoda da Bugarska nije sigurna treća zemlja. Iz sadržine obrazloženja ove odluke, može se izvesti zaključak da Upravni sud smatra jedino relevantnim one dokaze koji se tiču neposredno tretmana tužioca u određenoj sigurnoj trećoj zemlji i da objektivne i opšte poznate činjenice o nefunkcionalnosti

⁴⁴ Presuda Upravnog suda 4 U 3027/17 od 7. aprila 2017. godine.

⁴⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), “Hungary as a country of asylum. Observations on restrictive legal measures and subsequent practice implemented between July 2015 and March 2016”, maj 2016, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/57319d514.html> [pristupljeno 19 jula 2017.]

⁴⁶ Predstavka br. 47287/15.

⁴⁷ Podnosioci predstavke, dva državljanina Bangladeša, su pre dolaska u Mađarsku prošli kroz Srbiju.

⁴⁸ Presuda Upravnog suda 17 U 12672/16 od 12. januara 2017. godine, Presuda Upravnog suda 25 U 12673/16 od 20. januara 2017. godine, Presuda Upravnog suda 1 U 13344/16 od 23. marta 2017. godine, Presuda Upravnog suda 7 U 14749/19 od 9. juna 2017. godine.

sistema azila neke zemlje nisu dokaz koji bi nadležni organi trebalo da uzimaju o obzir prilikom donošenja odluke o zahtevu za azil.

Sličan stav Upravni sud je zauzeo u nekoliko predmeta u kojima su zahtevi za azil odbačeni primenom koncepta sigurne treće zemlje jer su tražioci azila prošli kroz Makedoniju na putu do Srbije ili su u toj zemlji kratko boravili.⁴⁹ Iako je u predmetu dostavljen izveštaj UNHCR o položaju tražilaca azila u Makedoniji⁵⁰ u kome je preporučeno državama da ne vraćaju izbeglice u tu zemlju jer u njoj nije uspostavljen fer i efikasan postupak azila, Upravni sud smatra da nije osnovan zahtev tužioca da mu je u Makedoniji uskraćeno pravo da traži azil, budući da ničim nije dokazao da u toj zemlji nije mogao da traži azil i da je ona nesigurna za njega, pri čemu nije izneo ni stvarnu nameru da u toj zemlji traži azil. Sud je ponovo istakao da nadležni organi u postupku azila nisu dužni da li su države sa liste koju je utvrdila Vlada svojom Odlukom zaista sigurne, već su dužni da primene tu Odluku.

Jedina odluka Upravnog suda doneta u prvih šest meseci 2017. godine kojom se tužba uvažava doneta je iz razloga što u postupku azila nije utvrđeno da li je tražilac azila prošao ili boravio u Makedoniji na putu do Srbije (usled čega je takođe odbačen njegov zahtev za azil primenom koncepta sigurne treće zemlje).⁵¹ Iako je u postupku osporavano da je Makedonija sigurna treća zemlja, uz navođenje relevantnih objektivnih izveštaja, Sud je te dokaze ignorisao i poništio je odluku Komisije za azil jedino iz razloga što je tužilac na saslušanju u postupku azila izjavio da je prošao kroz Makedoniju dok su Kancelarija za azil i Komisija za azil konstatovali da je boravio u toj zemlji.

Ovakvi stavovi Upravnog suda dovode do toga da primena Zakona o azilu nije u saglasnosti sa Konvencijom o statusu izbeglica, standardima Evropskog suda za ljudska prava kao i sa stavom Ustavnog suda (Odluka UŽ-1286/2012 od 29. marta 2012. kao i Odluka 5331/2012 od 24. decembra 2012. godine) da izveštaji Visokog komesarijata za izbeglice Ujedinjenih nacija (UNHCR) doprinose korigovanju postupanja nadležnih organa Republike Srbije u primeni Zakona o azilu. Evropski sud za ljudska prava je u više odluka istakao da države ne mogu da se samo zadrže na pretpostavci da će neka zemlja primenjivati svoje propise u skladu sa

⁴⁹ Presuda Upravnog suda 9 U 14748/16 od 9. maja 2017. godine, Presuda 7 U 14749/19 od 9. juna 2017. godine.

⁵⁰ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) "The Former Yugoslav Republic of Macedonia as a country of asylum: Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in the Former Yugoslav Republic of Macedonia", avgust 2015, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/55c9c70e4.html> [pristupljeno 20. jula 2017]

⁵¹ Presuda 7 U 12861/16 od 21. aprila 2017. godine.

Konvencijom o statusu izbeglica, već su dužne da budu upoznate sa tim na koji način određena zemlja primenjuje svoje propise u oblasti izbegličkog prava.⁵² Dakle, nadležni organi u postupku azila svakako imaju obavezu da utvrđuju da li je neka zemlja zaista sigurna treća zemlja jer u suprotnom automatska primena Odluke Vlade o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država može dovesti do kršenja načela *non-refoulement* i člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Položaj tražilaca azila i migranata u centrima za azil i prihvatno-tranzitnim centrima⁵³

Minimalni uslovi prihvata definisani su u mnogim međunarodnim instrumentima razvijenim pod okriljem Kancelarije Visokog komesara Ujedinjenih nacija za izbeglice,⁵⁴ direktivama Evropske unije,⁵⁵ i dokumentima Saveta Evrope. Minimalni standardi prihvata definisani u ovim dokumentima podrazumevaju smeštanje u objekte koji garantuju određeni stepen privatnosti i dostojanstva, adekvatne sanitarne i higijenske uslove, redovnu ishranu odgovarajućeg nutritivnog sastava koja je u skladu sa kulturnim i religijskim specifičnostima, obezbeđivanje osnovnih neprehrambenih artikala kao što su odeća, obuća, higijenski proizvodi, posteljina i peškiri, medicinski pregled po dolasku i medicinsku zaštitu za osobe sa akutnim oboljenjima. Takođe, neophodno je obezbediti da migranti imaju pristup pravnom savetovanju, psihosocijalnoj zaštiti, kao i odgovarajućim informacijama na jeziku koji razumeju o pravnim aspektima njihovog položaja, postupku azila i posebnim procedurama za zaštitu ranjivih grupa. Primena ovih standarda prevashodno je obaveza države, ali je to u Srbiji u proteklom periodu

⁵² *M.S.S protiv Belgije i Grčke*, predstavka br. 30696/09, Odluka Velikog veća od 21. januara 2011. godine. Vlasti ne mogu samo da se zadrže na pretpostavci da će se prema tražiocima azila postupati u skladu sa Konvencijom o statusu izbeglica, već su dužne da provere na koji način određena zemlja, u koju sve vraća tražilac azila, primenjuje svoje pravo (st. 359).

Ilias i Ahmed protiv Mađarske, predstavka br. 47287/15, odluka od 14. marta 2017. godine. Mađarske vlasti su se oslanjale samo na Vladinu listu o sigurnim trećim zemljama (među kojima je i Srbija) i u potpunosti su ignorisale izveštaje relevantnih međunarodnih organizacija i druge dokaze o tretmanu tražilaca azila u Srbiji (st. 118).

⁵³ U drugom kvartalu 2017 tim Beogradskog centra za ljudska prava sproveo je 34 poseta Centru za azil Krnjača, po 11 poseta Centru za azil Banja Koviljača, Tutin i Bogovađa, kao i 12 poseta Centru za azil Sjenica. Pored centara za azil, tim Beogradskog centra je obavljao redovne aktivnosti na nedeljnom nivou u prihvatno-tranzitnim centrima u Bujanovcu, Preševu, Dimitrovgradu, Pirotu, Divljani i Bosilegradu, a po potrebi obilazeni su i prihvatni centri u Adaševcima i Principovcu kod Šida, Obrenovcu, Subotici i Vranju.

⁵⁴ Vidi npr. Reception Standards for Asylum Seekers in the European Union, UNHCR, 2000, dostupno na: <http://www.unhcr.org/protection/operations/43662ddb2/reception-standards-asylum-seekers-european-union.html>.

⁵⁵ Direktiva 2013/33/EU o utvrđivanju standarda za prihvatanje podnosioca zahteva za međunarodnu pomoć i Direktiva 2003/09/EC o minimalnim standardima za prijem tražilaca azila.

najčešće zavisilo od organizacija civilnog društva koje besplatno pružaju usluge i zaštitu migrantima.

U Srbiji trenutno postoji pet⁵⁶ centara za azil i 13⁵⁷ prihvatno-tranzitnih centara sa kapacitetom od 5.930 smeštajnih mesta, u kojima je krajem juna 2017. godine boravilo 5.522 tražilaca azila i migranata.⁵⁸ Bez obzira na postojanje dve kategorije smeštajnih objekata, odnosno centara za azil i prihvatno-tranzitnih centara, upućivanje osoba u sve centre se ne vrši prema jasno utvrđenim kriterijumima, tako da u zavisnosti od slobodnih mesta i u jednim i u drugim tipovima smeštaja borave različite kategorije migranata - tražioci azila, kao i osobe koje nisu tražile azil u Srbiji i nemaju regulisan pravni status. U tom smislu, a imajući u vidu da Kancelarija za azil ne sprovodi službene radnje u svim smeštajnim objektima, neophodno je unaprediti saradnju i koordinaciju između Kancelarije za azil i Komesarijata za izbeglice i migracije u čijoj nadležnosti su centri za azil i većina prihvatnih centara.

U proteklih nekoliko meseci zatvoren je Prihvatni centar u Šidu, otvoreni su prihvatni centri u Obrenovcu, Kikindi i Vranju, a Centar za azil u Sjenici dobio je potpuno novi objekat koji može da primi oko 250 osoba. Najviše migranata u ovom izveštajnom periodu bilo je smešteno u Centru za azil u Krnjači i prihvatnim centrima u Obrenovcu, Adaševcima i Preševu, dok je najmanje migranata boravilo u Centru za azil u Tutinu. Neki od ovih centara su postali prenaseljeni, a samo u Prihvatnom centru u Adaševcima je boravilo skoro dva puta više migranata nego što je njegov kapacitet, zbog čega je veliki broj migranata spavao u velikim šatorima u dvorištu. Pored centra u Adaševcima, u manjoj meri prenaseljeni su bili i centri za azil u Bogovađi i Banji Koviljači, kao i prihvatni centri u Obrenovcu, Principovcu i Somboru. S druge strane, najviše slobodnih mesta bilo je u Prihvatnom centru u Preševu. Obezbeđivanje minimalnog stepena privatnosti nije bilo problematično samo u centrima koji su prenaseljeni, već i u onima u kojima postoje kolektivne spavaonice od preko trideset kreveta koji su podeljeni paravanima, kao što je slučaj u prihvatnim centrima u Preševu i Dimitrovgradu. Privatnost je bila narušena i u centrima u Divljani, Pirotu i Principovcu gde ne postoje odvojeni toaleti za žene i

⁵⁶ Banja Koviljača, Bogovađa, Krnjača, Sjenica i Tutin.

⁵⁷ Adaševci, Bosilegrad, Bujanovac, Dimitrovgrad, Divljana, Kikinda, Obrenovac, Pirot, Preševo, Principovac, Sombor, Subotica, Vranje.

⁵⁸ UNHCR Serbia Update 26 June-02 July 2017, *UNHCR*, jul 2017, dostupno na: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/58391.pdf>.

muškarce. Jedino u Prihvatnom centru u Vranju, koji je formiran u objektu nekadašnjeg hotela, postignut je zadovoljavajući nivo privatnosti jer svaka porodica ima svoju sobu sa kupatilom.

Prilikom smeštanja migranata u svim centrima vodi se računa da se ne naruši jedinstvo porodice, ali zbog nedostatka prostora često ne može da se obezbedi posebna prostorija ili objekat za ranjive grupe kao što su deca bez pratnje. Samo u Centru za azil u Krnjači postoji poseban objekat za smeštaj dece bez pratnje roditelja, dok se u ostalim centrima ova deca uglavnom smeštaju u iste prostorije sa odraslim muškarcima koji putuju bez porodice. Izuzetak je postojao u pojedinim centrima, kao na primer u Adaševcima, kada su među nepraćenom decom bile devojčice i za njih je obezbeđivana posebna soba.

Tražiocima azila i ostali migranti koji su humanitarno zbrinuti u nekom od centara za azil ili prihvatnih centara imaju obezbeđenu hranu i medicinsku zaštitu, najčešće preko donacija ili direktnog pružanja usluga od strane međunarodnih i nevladinih organizacija. Ostale usluge su nejednako dostupne u različitim centrima u zavisnosti od prisustva organizacija civilnog društva, pri čemu je najviše dostupnih usluga i dalje u centrima koji se nalaze blizu Beograda, a najmanje u Bosilegradu, Pirotu, Sjenici i Tutinu.

Režim života u centrima za azil regulisan je Pravilnikom o kućnom redu u Centru za azil,⁵⁹ dok nije poznato kojim pravnim propisom se reguliše boravak u prihvatno-tranzitnim centrima. Režim života u najvećem broju prihvatnih centara je otvorenog tipa, a uprava nekih centara izdaje posebne propusnice migrantima koji žele da u toku dana izađu iz centara. Prihvatni centri u Preševu i Obrenovcu su polu-otvorenog tipa i samo određeni broj osoba na kratki vremenski period u toku dana može da napusti centar. U prihvatnim centrima u Pirotu, Divljani, Dimitrovgradu i Bosilegradu takođe postoji ograničenje kretanja u pogledu broja osoba koje se mogu nalaziti izvan centra u istom trenutku. Iako u ta četiri centra ne postoji direktna sankcija za osobe koje centar napuste bez dozvole u toku dana, samo oni koji za to imaju dozvolu uprave mogu dobiti dokumenta koja potvrđuju njihov status, dok ostali rizikuju u slučaju da ih zaustavi policijska patrola.

Usluge pružanja pravne pomoći i psihosocijalne podrške, kao dva veoma bitna segmenta zaštite migranata, bile su nejednako dostupne migrantima koji se nalaze u različitim centrima. U

⁵⁹ Sl. glasnik RS, 31/08.

nekim slučajevima to se dešavalo zbog nespremnosti uprave određenih centara da dozvoli nevladinim organizacijama da svoje aktivnosti obavljaju u okviru tih centara.

U Srbiji i dalje postoje velike razlike u uslovima smeštaja, bilo da su u pitanju centri za azil ili prihvatni centri. Za razliku od centara za azil koji su Zakonom o azilu predviđeni za smeštaj tražilaca azila na duži period za vreme trajanja postupka azila, prihvatni centri su osnivani u toku izbegličke krize kao privremeni centri za boravak od nekoliko dana. Čak i u novim objektima koji su namenski izgrađeni u svrhu smeštanja migranata nalaze se velike spavaonice sa više od trideset kreveta, koje nisu adekvatne za duži boravak. Manje sobe sa kupatilom mogle bi da obezbede više privatnosti i bile bi pogodnije za duži boravak, naročito kada imamo u vidu da se migranti sada u njima zadržavaju i po nekoliko meseci. Takođe, potrebno je da se u posebnom podzakonskom aktu propišu pravila režima boravka u prihvatnim centrima, na sličan način kao što je to urađeno za centre za azil donošenjem Pravilnika o kućnom redu u centru za azil. Zaštitnik građana (Nacionalni mehanizam za prevenciju torture) uočio je tokom 2017. godine niz propusta u obezbeđivanju smeštaja migranata i tražilaca azila.

Aktivnosti Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (NPM)

U cilju ispitivanja postupanja organa javne vlasti prema izbeglicama i migrantima u skladu sa važećim propisima i međunarodnim standardima NPM⁶⁰ je od početka godine obavio 29 poseta. Posećeni su: centri za azil; prihvatni centri; Prihvatilište za strance u Padinskoj Skeli; Regionalni centar granične policije prema Bugarskoj; Zavod za vaspitanje dece i omladine u Nišu i neformalna mesta okupljanja izbeglica.

Za razliku od prethodnih godina kada je akcenat bio na postupanju policije prema migrantima i osobama u potrebi za međunarodnom zaštitom, ove godine u fokusu NPM bili su smeštajni uslovi u centrima za azil i prihvatnim centrima. Uočivši nepravilnosti u postupanju, ali i u cilju unapređenja položaja migranata, NPM je uputio 36 preporuka organima javne vlasti. Preporuke su upućene Komesarijatu za izbeglice i migracije (KIRS), Ministarstvu unutrašnjih poslova, Ministarstvu za rad zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (Ministarstvo) i centrima

⁶⁰ Nacionalni mehanizmom za prevenciju torture je telo koje vrši kontinuirani monitoring institucija gde se nalaze lica lišena slobode, a u cilju prevencije torture i drugih surovih, nehumanih i ponižavajućih kazni ili postupaka. Zakon o dopuni Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih kazni ili postupaka određuje da će poslove Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture obavljati Zaštitnik građana.

za socijalni rad. Neophodno je istaći da je veliki broj upućenih preporuka ponovljen jer je na licu mesta konstatovano da organi kojima su preporuke upućene prilikom prethodnih poseta po njima nisu postupili.

Kada su konkretne nepravilnosti u pitanju, najveći broj preporuka odnosi se na loše uslove u kojima borave migranti i izbeglice. Prilikom posete Prihvatnom centru u Obrenovcu u februaru NPM je konstatovao da su uslovi za boravak loši ali da je u pitanju tek otvoreni centar i da su prema rečima službenika KIRS planirani radovi na njegovoj adaptaciji. Međutim, u izveštaju nakon kontrolne posete koja je obavljena u junu⁶¹ ponovo se ističe da je: "Higijena prostorija u kojima su smešteni migranti izuzetno loša...(da su) toaleti uglavnom ruinirani, sa dotrajalim sanitarnim uređajima..." U izveštaju o poseti Regionalnom centru granične policije prema Bugarskoj⁶², i pored negiranja pripadnika policije, konstatovano je da postoji prostorija u koju se smeštaju migranti a koja ne ispunjava elementarne uslove za boravak (prostorija nema mokri čvor, dostupnost pijaće vode kao ni adekvatno grejanje). U izveštaju o poseti Prihvatilišta za strance u Padinskoj Skeli⁶³ ističe se da se da je higijena u Prihvatilištu veoma loša, odnosno da od posete NPM iz 2016. godini kada je isto stanje utvrđeno nisu preduzete konkretne mere kako bi se stvorili adekvatni uslovi za boravak stranaca.

S obzirom da u prihvatnim centrima boravi mnogo dece, NPM je prilikom svake posete ispitivao postupanja centara za socijalni rad. Iako postoje primeri dobre prakse, kao u slučaju Centra za socijalni radu u Pirotu gde socijalni radnici obavljaju razgovore sa svim porodicama koje su smeštene u Prihvatnom centru,⁶⁴ u većini slučajeva NPM je konstatovao da socijalni radnici retko dolaze u prihvatne centre i da je neophodno da Ministarstvo i centri za socijalni rad obezbede prisustvo stručnih radnika u prihvatnim centrima.⁶⁵

Takođe, kao jedan od najčešćih problema u izveštajima NPM ističe se nedostatak prevodioca, posebno za farsi, urdu i paštu jezike, zbog čega je komunikacija službenih lica sa migrantima, posebno u prihvatnim centrima, izuzetno otežana.

⁶¹ Izveštaj o poseti Prihvatnom centru u Obrenovcu 281-48/17 od 3. jula 2017. godine.

⁶² Izveštaj o poseti Regionalnom centru granične policije prema Bugarskoj 281-15/17 od 24. februara 2017. godine.

⁶³ Izveštaj o poseti Prihvatilištu za strance u Padinskoj Skeli 281-50/17 od 22. juna 2017. godine.

⁶⁴ Izveštaj o poseti Prihvatnom centru u Pirotu 281-7/17 iz februara 2017. godine.

⁶⁵ Videti, Izveštaj o poseti Prihvatnom centru u Dimitrovgradu 281-7/17 iz februara 2017. godine ili izveštaj o poseti Prihvatnom centru u Divljani 281-36/17.

U prihvatnim centrima boravi veliki broj osoba kojima je odavno izdata potvrda o izraženoj nameri, nekima čak i šest meseci pre trenutka posete NPM, međutim niko od njih nije registrovan niti su im izdate lične karte u smislu odredbi Zakona o azilu. S obzirom da službenici Kancelarije za azil nisu posećivali prihvatne centre radi uzimanja zahteva za azil,⁶⁶ pokretanje postupka azila je otežano zbog čega je NPM uputio preporuku Kancelariji da registruje osobe kojima je izdata potvrda o izraženoj nameri i da preduzme sve radnje predviđene Zakonom o azilu.

NPM je utvrdio da u prihvatnim centrima i centrima za azil često dolazi do fizičkih i verbalnih sukoba među migrantima ali i između migranata i službenika KIRS. Međutim, o tim incidentima ne postoje službene beleške. Članovi NPM tima su do ovog saznanja došli isključivo kroz razgovore sa migrantima, izbeglicama i službenicima KIRS. Radi efikasne razmene informacije o dešavanjima na terenu i stanju bezbednosti, a u cilju pravilnog i blagovremenog reagovanja, NPM je uputio preporuku KIRS⁶⁷ da preduzme neophodne mere kako bi svi centri za prihvatanje i zbrinjavanje migranata (centri za azil i prihvatno-tranzitni centri) evidentirali vanredne događaje. Ova evidencija bi, kao minimum, trebala da sadrži detaljan opis vanrednog događaja, migrante koji su učestvovali u njemu i mere koje su preduzete (poziv policiji ili drugim službama, obavljani lekarski pregledi, eventualne mere preduzete prema migrantima i drugo).

Položaj dece bez pratnje

Deca izbeglice i migranti nisu prestala da sa i bez pratnje odraslih neregularno putuju ka Evropi, iako je tzv. balkanska izbeglička ruta zatvorena pre više od godinu dana. Promenjene okolnosti uzrokovale su da se deca u pokušaju da stignu do zemlje azila okreću gotovo isključivo organizovanim krijumčarskim mrežama. U izveštaju koji su objavile organizacije Međunarodni komitet spasa i *Save the Children* u saradnji sa još nekoliko nevladinih organizacija među kojima je i Beogradski centar za ljudska prava, procenjuje se da je oko 1.300 nepraćene dece izbeglica i migranata bez pratnje, koja putuju još uvek aktivnom balkanskom rutom, izloženo svakodnevnom riziku od eksploatacije, nasilja i trgovine ljudima zbog sve restriktivnije politike

⁶⁶ Konstatovano u izveštajima o poseti prihvatnim centrima u Pirotu, Dimitrovgradu, Bosilegradu i Divljani.

⁶⁷ Izveštaj o poseti Centru za azil u Krnjači 281-49/16 od 3. jula 2017. godine.

kontrole granica.⁶⁸ Sa poboljšanjem vremenskih prilika mnoga deca su napuštala prihvatne centre nameravajući da uz pomoć krijumčara probaju ilegalno da pređu granicu. Samo u toku maja 148 nepraćene dece napustilo je Prihvatni centar u Preševu, a 18 je napustilo Prihvatni centar u Bujanovcu.⁶⁹ U jednoj tragičnoj nesreći na autoputu u blizini Prihvatnog centra u Adaševcima 23. juna poginuo je petnaestogodišnji nepraćeni dečak iz Avganistana, a njegov trinaestogodišnji prijatelj sa teškim povredama prevezen je u bolnicu. Do nesreće je navodno došlo kada su dva dečaka iskočila iz kamiona u trenutku kada su shvatili da se kreće u pravcu Beograda, a ne ka Hrvatskoj.⁷⁰

Od 1.535 dece koja su od početka godine tražila azil u Srbiji godine bilo je 67 dece, uglavnom iz Avganistana, koja u Srbiji borave bez roditelja ili staratelja. Imajući u vidu stanje na terenu i izveštaje različitih organizacija uključujući UNHCR,⁷¹ možemo zaključiti da je broj nepraćene dece u Srbiji mnogo veći, ali da se ta deca nalaze u iregularnom statusu van sistema zaštite. Deca koja su mesecima boravila u napuštenim magacinima kod glavne autobuske stanice u Beogradu u maju su smeštena u Centar za azil u Krnjači. Najviše nepraćene dece u ovom izveštajnom periodu boravilo je u prihvatnim centrima u Obrenovcu i Adaševcima, u kojima ne postoje posebni objekti za ovu decu niti stalno prisutno stručno osoblje koje bi moglo da im pruži zaštitu. U Srbiji i dalje ne postoje posebne, specijalizovane ustanove socijalne zaštite u kojoj bi ova posebno ranjiva kategorija migranata mogla da boravi i uživa posebnu zaštitu koja im pripada.⁷²

Procena najboljeg interesa deteta i postavljanje zakonskog staratelja od strane nadležnog centra za socijalni rad i dalje se ne sprovodi u svim centrima, ali je došlo do nekih pozitivnih pomaka u odnosu na prethodni period. Centar za socijalni rad u Obrenovcu je uz podršku UNHCR počeo da sprovodi sistematsko utvrđivanje najboljeg interesa sve nepraćene dece koja borave u prihvatnom centru koji se nalazi na teritoriji te opštine. Procena najboljeg interesa sve nepraćene dece sprovedena je i centrima u Adaševcima, Bogovađi, Dimitrovgradu, Kikindi, Krnjači, Preševu, Principovcu, Somboru i Subotici. Zbog nedovoljnog broja stručnih socijalnih

⁶⁸ „Out of Sight, Exploited and Alone – A Joint Brief on the Situation for Unaccompanied and Separated Children in Bulgaria, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Serbia and Croatia“, Međunarodni komitet spasa, mart 2017, str. 2, dostupno na: <https://www.rescue.org/sites/default/files/document/1489/outofsightexploitedandaloneweb.pdf>.

⁶⁹ Interagency Operational Update Serbia May 2017, UNHCR, jun 2017, dostupno na: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/58242.pdf>.

⁷⁰ UNHCR Serbia Update 19-25 June 2017, UNHCR, jun 2017, str. 1, dostupno na: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/58187.pdf>.

⁷¹ Dostupno na Internet stranici: <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>.

⁷² Vidi više u: *Položaj nepraćene i razdvojene dece u Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava, maj 2017, str.23-24, dostupno na: http://azil.rs/azil_novi/wp-content/uploads/2017/06/Položaj-nepracene-i-razdvojene-dece-izbeglica.pdf.

radnika i nedostatka prevodilaca u praksi se često dešavalo da deca kojoj je postavljen staratelj ne mogu da ostvare ni osnovnu komunikaciju.⁷³

Od decembra 2016. godine počelo je uključivanje nepraćene dece migranata u školski sistem u Srbiji. U deset osnovnih škola ukupno je upisano 94 nepraćene dece, a planirano je da od sledeće školske godine počne upis ove dece u sve škole u okviru devet školskih uprava na teritorijama opština na kojima se nalaze centri za azil i prihvatni centri u Srbiji.⁷⁴ Tokom letnjeg raspusta UNICEF i partnerske organizacije, uključujući Centar za obrazovne politike, radiće na pružanju podrške školama i sakupljanju podataka o deci u školskom uzrastu koja će od septembra biti uključena u obrazovni sistem. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je početkom maja 2017. godine donelo obavezujuće stručno uputstvo za uključivanje sve dece u sistem obrazovanja i vaspitanja,⁷⁵ kojim se bliže uređuje način na koji će se učenici upisivati i način pružanja mera podrške uključivanju u obrazovno-vaspitni proces. Donošenje stručnog uputstva je bitan korak napred, naročito kada se ima u vidu da u Srbiji boravi preko dve hiljade dece migranata školskog uzrasta⁷⁶ i da ih je neophodno bez odlaganja uključiti u formalni školski sistem, kao što je propisano Konvencijom o pravima deteta⁷⁷ i zakonskim okvirom Republike Srbije.⁷⁸ Uputstvom je predviđeno da se za decu koja ne poseduju svedočanstva o prethodnom školovanju, što je najčešće i slučaj sa decom migrantima, organizuju provere znanja. U skladu s tim, stručni tim za inkluzivno obrazovanje na nivou škole sačinjava plan podrške škole uključivanju učenika, koji može da podrazumeva angažovanje prevodilaca za jezik koji dete razume i drugih stručnih radnika, u skladu sa finansijskim mogućnostima škole. Planom podrške može da se predvidi pripremnu nastavu za decu migrante u trajanju od dve nedelje do dva meseca u cilju postepene adaptacije učenika, program intenzivnog učenja srpskog jezika, individualizaciju nastavnih aktivnosti i uključivanje u vannastavne aktivnosti. S obzirom da je Uputstvo doneseno na kraju prethodne školske godine, efekti i opseg njegove primene moći će da se ocene tek u toku sledeće školske godine, odnosno od septembra 2017.

⁷³ Zaključak je izveden na osnovu monitoring poseta pravnog tima Beogradskog centra za ljudska prava prihvatnim centrima i centrima za azil.

⁷⁴ Podatak je dobijen od Ivane Cenerić, projektne koordinatorke Centra za obrazovne politike.

⁷⁵ Broj: 301-00-00042/2017-18 od 5. maja 2017. godine.

⁷⁶ Izvor: Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja. Dostupno na: <http://www.mpn.gov.rs/obrazovanje-dece-migranata>.

⁷⁷ Članovi 28 i 29 Konvencije.

⁷⁸ Članovi 3 i 6 Zakona o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja, *Sl.glasnik RS*, 72/2009, 52/2011, 55/2013, 35/2015 – autentično tumačenje, 68/2015 i 62/2016 – odluka US.

U nekim prihvatnim centrima i centrima za azil u lokalnim sredinama u kojima se ne sprovodi formalno obrazovanje dece, organizacije civilnog društva sprovodile su neformalne obrazovne aktivnosti u obliku učenja srpskog ili stranog jezika, matematike, geografije, treninzi za različita zanimanja i slično. Humanitarna organizacija ADRA počela je u maju da sprovodi vokacione treninge za određena zanimanja⁷⁹ za nepraćenu decu koji borave u Centru za azil u Krnjači. U zavisnosti od zanimanja, obuke traju od jednog do tri meseca, nakon čega se polaznicima izdaju certifikati koje kasnije mogu da koriste prilikom traženja zaposlenja. Obuke su sprovedene i u okviru tzv. integracione kuće koju vodi Jezuitski servis za izbeglice, a u kojoj je smešteno 20 nepraćene i razdvojene dece do 14 godina starosti pod starateljstvom gradskog Centra za socijalni rad.⁸⁰

Kada su u pitanju trajna rešenja za nepraćenu decu, Centar za porodični smeštaj i usvojenje u Beogradu u saradnji sa organizacijama *Save the Children* i Međunarodnim komitetom spasa, a uz podršku Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, počeli su da sprovode projekat pod nazivom „Odgovarajuća briga i zaštita za decu bez roditeljske pratnje u situaciji migracije: Izgradnja kapaciteta za kvalitetno hraniteljstvo“, sa ciljem da 90 hranitelja u Beogradu, Novom Sadu i Nišu, prođe specijalizovanu obuku za brigu o nepraćenoj deci izbeglicama. Sredinom juna 2017. godine bilo je 38 porodica koje su u potpunosti obučene i spremne za hraniteljstvo nepraćene dece migranata, a 21 dete je do sada bilo na hraniteljskom smeštaju.⁸¹ Imajući u vidu pozitivne aspekte hraniteljskog smeštaja nepraćene dece i opredeljenost naše države za deinstitucionalizaciju, ostaje nada da će se ovaj vid alternativne brige više koristiti u narednom periodu.

Sveobuhvatni okvir Evropske komisije za zaštitu dece u migracijama⁸²

U poslednjih nekoliko godina došlo je do povećanja broja dece koja bežeći iz svojih država pristižu na teritoriju Evrope. Više od trećine tražilaca azila u Evropskoj uniji u poslednje dve

⁷⁹ Moler, frizer, pekar, kuvar, kozmetičar, krojač, automehaničar, keramičar, vodoinstalater i slično.

⁸⁰ Vidi: <http://jrsserbia.rs/projekti/integraciona-kuca-za-ugrozene-kategorije-izbeglica/>

⁸¹ „U Srbiji više od 2.500 dece izbeglica i migranata“, *RTS*, 14. jun 2017, dostupno na:

<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2769330/u-srbiji-vise-od-2500-dece-izbeglica-i-migranata.html>.

⁸² Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: The protection of children in migration, 12. april 2017, *COM(2017) 211 final*, dostupno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170412_communication_on_the_protection_of_children_in_migration_en.pdf.

godine čine deca, a broj dece tražilaca azila povećan je šest puta u poređenju sa 2011. godinom.⁸³ To je stvorilo veliki pritisak na nacionalne sisteme dečije zaštite i pokazalo sve nedostatke kada je u pitanju zaštita ove dece. Pokušavajući da adekvatno odgovori na ovaj problem, Evropska komisija je 12. aprila 2017. godine usvojila Komunikaciju o zaštiti dece u migracijama, koja predstavlja prvi sveobuhvatni okvir koji se odnosi na zaštitu dece migranata i izbeglica. Komunikacija Evropske komisije predviđa koordinisani niz akcija koje bi trebalo preduzeti na nivou Unije kao i nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, u saradnji sa civilnim sektorom i međunarodnim organizacijama. Za Srbiju je ovaj dokument posebno značajan budući da se bavi i zaštitom prava dece duž migrantske rute u tranzitnim zemljama, sa fokusom na nepraćenu decu migrante, čiji broj u našoj zemlji raste iz meseca u mesec.

Na osnovu iskustva iz svih relevantnih područja politike Evropske unije, Komisija je ponudila set principa i predloga sa ciljem da se zaštite prava dece od trenutka dolaska u Evropu do postupka integracije, bilo da deca u Evropu dolaze sama ili sa porodicama. Komunikacija ukazuje na prioritete mere koje treba preduzeti u svim fazama – od identifikacije i prihvata, preko utvrđivanja statusa i povezivanja porodica, pa sve do obezbeđivanja pristupa zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju.

Predviđeno je da u postupku registracije i u svim objektima za smeštaj dece mora da bude prisutna osoba koja je neposredno odgovorna za njihovu zaštitu, što podrazumeva imenovanje službenika za zaštitu dece na svim tačkama gde bi deca mogla da se nađu. Potrebe i najbolji interes svakog deteta moraju se proceniti odmah po dolasku deteta, a sva deca bez obzira na status moraju imati pristup pravnoj pomoći, zdravstvenoj zaštiti, psihosocijalnoj podršci i obrazovanju. Nepraćenoj deci trebalo bi dodeliti staratelja i razmotriti alternativne načine zbrinjavanja, a državama članicama je naloženo da decu stavljaju u administrativni pritvor samo ukoliko su sva druga rešenja iscrpljena i samo na kratko vreme.

Komunikacijom je predviđeno i uspostavljanje Evropske mreže za hraniteljstvo radi razmenjivanja dobrih praksi, a Zajednička kancelarija za podršku politici azila (EASO) će ažurirati svoje smernice za podršku državama članicama u procesu procene uzrasta dece. Komisija će nastaviti da unapređuje integraciju dece kroz finansijsku podršku i razmenu najboljih

⁸³ *Ibid*, str.2.

praksi, a države članice se pozivaju da ubrzaju premeštanje dece u potrebi za zaštitom i osiguraju uvođenje mera za pronalaženje porodice i reintegraciju dece koja su u postupku readmisije.

Komunikacija predstavlja značajan podstrek za unapređenje sistema zaštite u Srbiji naročito ako imamo u vidu da su mnoge od mera iz komunikacije već predviđene domaćim zakonima, ali su postojali problemi u njihovoj primeni. Jedan od bitnih aspekata ove Komunikacije svakako će biti smernice EASO sa primerima dobre prakse u oblasti procene uzrasta dece, s obzirom da Srbija još uvek nema pravni okvir kojim bi se regulisala ova oblast. Pored toga, umrežavanje i razmena iskustava u okviru buduće Evropske mreže za hraniteljstvo biće od koristi i za Srbiju, koja je tek 2016. godine načinila pionirske korake u kreiranju trajnih rešenja za nepraćenu decu migrante.