

PRAVO NA AZIL U REPUBLICI SRBIJI 2014



Beogradski centar za ljudska prava

Biblioteka

Izveštaji

25

*Biblioteka
Izveštaji*

PRAVO NA AZIL U REPUBLICI SRBIJI 2014

Izdavač

Beogradski centar za ljudska prava
Beogradska 54, Beograd
Tel./fax: (011) 3085 328, 3447 121
e-mail: bgcentar@bgcentar.org.rs
www.bgcentar.org.rs
www.azil.rs

Za izdavača

dr Vesna Petrović

Urednik

Lena Petrović

Korektor i lektor

Jasna Alibegović

Grafičko oblikovanje korice

Bogdan Krasić

Fotografija na korici

M.C. Escher, Relativity, 1953, preuzeto sa
<http://www.mcescher.com/Gallery/gallery-back.htm>

ISBN 978-86-7202-155-4

Priprema za štampu i štampa

Dosije studio, Beograd

PRAVO NA AZIL U
REPUBLICI SRBIJI
2014

Beogradski centar za ljudska prava
Beograd, 2015



Istraživanja i objavljivanje ove publikacije omogućio je UNHCR.

Ovo nije publikacija UNHCR. UNHCR ne odgovara za njen sadržaj niti ga nužno podržava. Svi izneti stavovi predstavljaju isključivo stavove autora ili izdavača i ne odražavaju nužno stavove UNHCR, Ujedinjenih nacija ili njenih država članica.

Sadržaj

Skraćenice	7
Međunarodni pravni izvori	9
Propisi Republike Srbije	10
Odluke	12
Predgovor	13
Kratak pregled nadležnih institucija u sistemu azila	15
Statistike	17
Postupak azila	22
Pristup teritoriji i postupku azila	22
Pristup postupku azila u policijskim upravama i regionalnim centrima granične policije	24
Pristup postupku azila u Prihvatilištu za strance	26
Pristup postupku azila na Aerodromu „Nikola Tesla”	27
Registracija i lična karta za tražioce azila	28
Pokretanje postupka azila	30
Saslušanje	31
Prvostepena odluka	31
Postupak po žalbi	33
Postupak pred Upravnim sudom	36
Smeštaj za tražioce azila	40
Zdravstvena zaštita tražilaca azila	46
Mentalno zdravlje tražilaca azila u Srbiji	48
Položaj osoba kojima je odobren azil	50
Integracija	50
Putna isprava za izbeglice	52
Rad na izradi novog zakona o azilu	54
O tražiocima azila u medijima	55
Preporuke	61

Skraćenice

- Beogradski centar – Beogradski centar za ljudska prava
- CA – Centar za azil
- CPT – Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (*European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*)
- DRC – Danski savet za izbeglice (*Danish Refugee Council*)
- EK – Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama
- ESLJP – Evropski sud za ljudska prava
- EU – Evropska unija
- IOM – Međunarodna organizacija za migracije (*International Organisation for Migration*)
- Komisija – Komisija za azil
- Komitet – Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava
- MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova
- NPM – Nacionalni mehanizam za prevenciju mučenja
- NVO – Nevladina organizacija
- OPCAT – Opcioni protokol uz Konvenciju UN protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja
- Pravo na utočište 2012 – *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2012*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2012.
- Pravo na utočište 2013 – *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2013*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2014.
- PU – Policijska uprava

Pravilnik o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i isprava koje se mogu izdavati tražiocima azila i licima kojima je odobren azil ili privremena zaštita

PS – Policijska stanica

PTSP – Posttraumatski stresni poremećaj

RCGP – Regionalni centar granične policije

RS – Republika Srbija

RTS – Radio televizija Srbije

SGP – Stanica granične policije

Srbija kao zemlja azila – UNHCR, *Srbija kao zemlja azila, zapažanja o položaju tražilaca azila i korisnika međunarodne zaštite*, avgust 2012.

UN – Ujedinjene nacije

UNHCR – Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice

US – Upravni sud

USS – Ustavni sud Srbije

Ženevska konvencija – Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine o statusu izbeglica

ZOA – Zakon o azilu

ZOUP – Zakon o opštem upravnom postupku

Međunarodni pravni izvori

Ujedinjene nacije

- Konvencija UN o pravima deteta, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 15/90 i *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 4/69 i 2/97.
- Konvencija UN o statusu izbeglica iz 1951. godine, *Sl. list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 7/60.
- Konvencija UN protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 9/91.
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Sl. list SFRJ*, 7/71.
- Protokol o statusu izbeglica iz 1967, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 15/67.

Savet Evrope

- Evropska konvencija za sprečavanje mučenja, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, 9/03.
- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, 9/03.

Propisi Republike Srbije

- Krivični zakonik, *Sl. glasnik RS*, 85/05, 88/05 - ispr, 107/05 - ispr, 72/09, 111/09, 121/12 i 104/13.
- Odluka Vlade Republike Srbije o mreži ustanova socijalne zaštite, *Sl. glasnik RS*, 51/08.
- Odluka Vlade Republike Srbije o osnivanju Centra za azil u Bogovađi 05 br. 02-3732/11, *Sl. glasnik RS*, br. 34/11.
- Odluka Vlade Republike Srbije o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država, *Sl. glasnik RS*, 67/09.
- Pravilnik o kućnom redu u Centru za azil, *Sl. glasnik RS*, 31/08.
- Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u Centru za azil, *Sl. glasnik RS*, 31/08.
- Pravilnik o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i isprava koje se mogu izdavati tražiocima azila ili licima kojima je odobren azil ili privremena zaštita, *Sl. glasnik RS*, 53/08.
- Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil, *Sl. glasnik RS*, 44/08.
- Pravilnik o uslovima i načinima izdavanja dozvole za rad strancu i licu bez državljanstva, *Sl. glasnik RS*, 22/10.
- Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u Centru za azil, *Sl. glasnik RS*, 31/08.
- Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil, *Sl. glasnik RS*, br. 93/08.
- Rešenje Vlade Republike Srbije o imenovanju predsednika i članova komisije za azil, br. 119-6141/2012, od 20. septembra 2012. godine.
- Sporazumom između Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave, *Sl. glasnik RS, Međunarodni ugovori*, 103/07.
- Uputstvo o postupanju prema dovedenim i zadržanim licima, *Sl. glasnik RS*, 101/05, 63/09 – US i 92/11.
- Uputstvo za podnošenje zahteva za izdavanje i za davanje odobrenja za zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljanima, *Sl. list SFRJ*, 51/81 i *Sl. list SCG*, 1/03 - Ustavna povelja.
- Ustav Srbije, *Sl. glasnik RS*, 83/06.
- Zaključak Vlade 05 br. 019-340/13, od 24. januara 2013. godine.

- Zaključak Vlade RS 05 br. 031-10248/13-1, od 28. novembra 2013. godine.
- Zakon o azilu, *Sl. glasnik RS*, 109/07.
- Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. list SRJ*, 33/97, 31/01 i *Sl. glasnik RS*, 30/10.
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, 72/09 i 52/11.
- Zakon o osnovnoj školi, *Sl. glasnik RS*, 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94 - odluka US, 22/02, 62/2009 - dr. zakon, 101/05 - dr. zakon i 72/09 - dr. zakon.
- Zakon o policiji, *Sl. glasnik RS*, 101/05 i 63/09.
- Zakon o prekršajima, *Sl. glasnik RS*, 101/05, 116/08 i 111/09.
- Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 24/11.
- Zakon o srednjoj školi, *Sl. glasnik RS*, 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96, 23/02, 25/02 - ispr, 62/03 - dr. zakon, 64/03 - ispr. dr. zakona, 101/05 - dr. zakon, 72/09 - dr. zakon i i 55/13 - dr. zakon.
- Zakon o strancima, *Sl. glasnik RS*, 97/08.
- Zakon o upravljanju migracijama, *Sl. glasnik RS*, 107/12.
- Zakon o upravnom sporu, *Sl. glasnik RS*, 111/09.
- Zakon o uslovima za zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljanima, *Sl. list SFRJ*, 11/78 i 64/89, *Sl. list SRJ*, 42/92, 24/94 i 28/96 i *Sl. glasnik RS*, 101/05.
- Zakon o Ustavnom sudu, *Sl. glasnik RS*, 109/07, 99/11 i 18/13 – odluka US.
- Zakon o visokom obrazovanju, *Sl. glasnik RS*, 76/05, 100/07 - autentično tumačenje, 97/08, 44/10, 93/12 i 89/13.
- Zakon o zaštiti državne granice, *Sl. glasnik RS*, 97/08.

Odluke

Evropski sud za ljudska prava

- *Amuur protiv Francuske*, predstavka br. 17/1995/523/609, presuda od 25. juna 1996.
- *Hirsi Jamaa i drugi protiv Italije*, predstavka br. 27765/09, presuda Velikog veća od 23. februara 2012.
- *Loizidou protiv Turske*, predstavka br. 15318/89, presuda od 18. decembra 1996.
- *M. S. S. protiv Belgije i Grčke*, predstavka br. 30696/09, presuda Velikog veća od 21. januara 2011.

Upravni sud Republike Srbije

- Presuda br. 1 U 540/13, od 20. marta 2014.
- Presuda br. 23 U 3831/12, od 11. oktobra 2012.
- Presuda br. 4 U 9049/14, od 1. septembra 2014.
- Presuda br. 1 U 9050/14, od 16. septembra 2014.
- Presuda br. U 10 U 6404/12 od 7. marta 2014.
- Presuda br. 15 U 8867/13 od 30. januara 2014.
- Presuda br. 19 U 539/13, od 23. februara 2014.
- Presuda br. 7 U 3834/12, od 7. februara 2014
- Presuda br. 8 U 18705/13, od 21. februara 2014.

Ustavni sud Republike Srbije

- Odluka o ustavnoj žalbi, UŽ – 3458/2013, od 19. novembra 2013.
- Odluka o ustavnoj žalbi, UŽ – 1286/2012, od 29. marta 2012.
- Odluka o ustavnoj žalbi, UŽ – 5331/2012, od 28. decembra 2012.

Predgovor

Beogradski centar za ljudska prava od 2012. godine, uz podršku kancelarije Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) u Beogradu, sprovodi projekat čiji je cilj pružanje besplatne pravne pomoći tražiocima azila i unapređivanje zakonodavstva i prakse državnih organa u oblasti azila i predlaganju novih, adekvatnih, rešenja za uočene probleme. Pored toga, tokom 2014. godine posvećena je pažnja i približavanju ove teme građanima i državnim organima. Uspešna saradnja nastavljena je sa UNHCR i Pravosudnom akademijom u Beogradu i u 2014. godini obukom sudija prekršajnih sudova u Srbiji o međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava tražilaca azila.

Srbija se i u 2014. godini suočava s pojačanim mešovitim migracijskim tokovima, a razloge dolaska stranaca nije jednostavno klasifikovati. Među njima u velikom broju su potencijalne izbeglice, odnosno ljudi koji dolaze iz zemalja koje se smatraju zemljama iz kojih dolaze izbeglice (npr. Sirija, Avganistan, Eritreja, Somalija, itd.) što zahteva dodatne napore nadležnih organa prilikom utvrđivanja različitih kategorija migranata. Mešoviti migracijski tokovi prisutni su na celom zapadnom Balkanu i civilni sektor u regionu smatrao je da je važno da se osnuje mreža nevladinih organizacija koje se bave azilom i migracijama.¹ Krajem 2014. godine, Beogradski centar objavio je prvi regionalni izveštaj nevladinih organizacija o sistemu azila² i organizovao sastanak u Beogradu na kome su učestvovali partneri UNHCR iz jugoistočne Evrope kao i predstavnici međunarodnih organizacija.

Kroz Nacionalni mehanizam za prevenciju mučenja (NPM), Zaštitnik građana se u 2014. godini aktivnije uključio u praćenje stanja u oblasti azila sa ciljem da se obezbedi zakonito postupanje nadležnih organa. Zaštitnik građana je sproveo šestomesečno istraživanje u kojem je pratio sprovođenje svoje Preporuke br. 75-6/14 od 10. februara 2014. godine³ upućene Ministarstvu unutrašnjih poslova i Komesarijatu za izbeglice i migracije. U okviru navedenog istraživanja

-
- 1 Regionalni pristup pitanju azila je prvobitno iniciran od strane UNHCR i Međunarodne organizacije za migracije (IOM) koji su u decembru 2013. u Beču organizovali okrugli sto *Refugee Protection and International Migration in the Western Balkans* sa ciljem da pruže podršku državama zapadnog Balkana u izgradnji sistema okrenutog zaštiti. Sve balkanske zemlje koje su učestvovala na okruglom stolu, izrazile su potrebu za aktivnijim učešćem nevladinih organizacija i bližom saradnjom sa državama.
 - 2 *An NGO Perspective on the State of Asylum in the Region of Southeastern Europe*, (Beogradski centar za ljudska prava, decembar 2014), dostupno na http://www.azil.rs/doc/State_of_Asylum_FINAL.pdf.
 - 3 Preporuka se odnosi na postupanje prema tražiocima azila i strancima bez identifikacionih dokumenata i dostupna je na http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/2012-02-07-14-03-33/3190-2014-02-14-08-47-05.

NPM je zajedno sa Beogradskim centrom za ljudska prava (kao članom NPM) obavio ukupno 30 poseta ustanovama nadležnim za postupanje prema strancima i procenio u kojoj meri su navedene institucije u stanju da sprovedu Preporuku. Tokom 2015. godine NPM će objaviti izveštaj o praćenju svoje Preporuke.

U 2014. godini izuzetno veliki broj ljudi tražio je azil u Srbiji - 16.490 stranaca, što je tri puta više nego prethodne godine. Otvorena su tri nova privremena centra za smeštaj tražilaca azila. Ministarstvo unutrašnjih poslova osnovalo je Projektnu grupu čiji je zadatak bio da razmotri i analizira propise i stanje u oblasti azila kao i da predloži rešenja na osnovu kojih će se izraditi novi zakon o azilu. Projektna grupa je otvorila vrata civilnom sektoru i međunarodnim organizacijama da se na aktivan način uključe u rešavanje problema u sistemu azila. Nažalost, posle parlamentarnih izbora u martu 2014. godine, Projektna grupa je iznenada prestala s radom. Još uvek se ne može reći da je sistem azila u Srbiji efikasan i da je stanje u ovoj oblasti zadovoljavajuće. Iako je broj tražilaca azila u stalnom porastu, kapaciteti nadležnih organa nisu poboljšani, a Zakon o azilu je, posle pokušaja da se izvrše određene izmene i dopune kroz rad Projektna grupe u okviru MUP, ostao nepromenjen. Praksa pokazuje da postoje mnoge pravne praznine i nedoumice koje dodatno otežavaju postupak za dobijanje međunarodne zaštite jer su se okolnosti od momenta donošenja Zakona o azilu do danas značajno promenile. Od 2008. godine (kada je Zakon o azilu počeo da se primenjuje), 28.295 ljudi je izrazilo nameru da traži azil u Srbiji. Od toga, svega šest osoba dobilo je izbeglički status, dok je dvanaest osoba dobilo supsidijarnu zaštitu.

Postupak azila u Srbiji još uvek nije efikasan i pravičan, a za ljude kojima je dodeljen azil nije predviđen nikakav plan integracije u srpsko društvo. To je jedan od razloga zašto mnogi tražioci azila ne vide Srbiju kao zemlju utočišta već samo kao zemlju u kojoj privremeno borave dok ne organizuju svoje putovanje u neku od država članica Evropske unije. S druge strane, i nadležni organi često zastupaju stav da je Srbija za tražioce azila samo „usputna stanica” pravdajući time izostanak napora da sistem azila poboljšaju i tražiocima azila i izbeglicama obezbede dostojanstven i bezbedan život.

Pred Vama je treći godišnji izveštaj Beogradskog centra o situaciji u oblasti azila u Republici Srbiji koji sadrži podatke do kojih se došlo neposredno kroz rad, kao i one pribavljene od nadležnih institucija, međunarodnih organizacija, drugih nevladinih organizacija i medija. U manjoj meri analiziran je pravni okvir i instituti predviđeni važećim propisima, a veća pažnja posvećena je praksi nadležnih organa.⁴

Izveštaj su pripremili Pavle Kilibarda, Nikola Kovačević, Lena Petrović, Sonja Tošković i Jovana Stopić, a u tome su im pomogli Jelena Dobrić, Maša Vukčević i Vesna Jovanović.

Beograd, mart 2015. godine

4 Detaljnija analiza propisa je sadržana u izveštajima *Pravo na utočište 2012* i *Pravo na utočište 2013*.

Kratak pregled nadležnih institucija u sistemu azila

Ministarstvo unutrašnjih poslova

Odsek za azil – Prvostepeni postupak azila je u nadležnosti Odseka za azil⁵ koji sprovodi sledeće službene radnje – registraciju (utvrđivanja identiteta, fotografisanja i uzimanja otisaka prstiju), izdavanje lične karte za tražiocze azila i lica kojima je odobren azil, uzimanje zahteva za azil na zapisnik, saslušanje tražilaca azila, donošenje prvostepene odluke, odobravanje boravka van centra za azil tražiocima azila, donošenje odluke o prestanku izbegličke zaštite, određivanje roka u kome stranac treba da napusti teritoriju RS, odlučivanje o zahtevu za spajanje porodice tražilaca azila i odlučuje o zahtevima za izdavanje putnih isprava za lica čiji je zahtev za azil usvojen. Broj zaposlenih u Odseku za azil nije dovoljan da bi se azilni postupak sprovodio blagovremeno i efikasno.⁶

Odeljenje za strance – ZOA propisuje da stranac može izraziti pismenim ili usmenim putem nameru da traži azil prilikom granične kontrole na ulazu u Republiku Srbiju ili unutar njene teritorije pred nadležnim licem MUP.⁷ Namera se, dakle, može izraziti na granici i u svim policijskim upravama u Srbiji pred službenikom Odeljenja za strance Uprave granične policije Ministarstva unutrašnjih poslova. Ovlašćeni službenik Odeljenja za strance evidentira izraženu nameru o čemu strancu izdaje potvrdu.

Komisija za azil

O žalbama na odluke Odseka za azil odlučuje Komisija za azil koja se sastoji od 9 članova koje imenuje Vlada i čiji mandat traje četiri godine.⁸ Žalba se može izjaviti i u slučaju „ćutanja uprave“ ukoliko prvostepeni organ ne donese rešenje u roku od dva meseca od dana pokretanja postupka. Zakon o azilu ne propisuje precizne kriterijume za izbor članova komisije.

5 Iako Zakon o azilu predviđa osnivanje kancelarije za azil, ona do kraja 2014. godine još uvek nije bila osnovana, te je poslove prvostepenog organa u postupku azila obavljao Odsek za azil u okviru Odeljenja za strance u Upravi granične policije Ministarstva unutrašnjih poslova.

6 Prema saznanjima do kojih su pravnici Beogradskog centra za ljudska prava došli prilikom pružanja pravne pomoći tražiocima azila u Srbiji, u Odseku za azil sedam službenika sprovodi postupak azila.

7 Član 22 ZOA.

8 Članovi 20 i 3 ZOA.

Upravni sud

Protiv konačne odluke Komisije za azil, ili kada Komisija nije odlučila o žalbi stranke u zakonom predviđenom roku, moguće je pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom.⁹ U Upravnom sudu nije formirano posebno odeljenje ili veće specijalizovano za odlučivanje u postupku azila.

Komesarijat za izbeglice i migracije

Do okončanja postupka, smeštaj i osnovni životni uslovi za lica koja traže azil obezbeđuju se u centrima za azil koji su u sastavu Komesarijata za izbeglice i migracije,¹⁰ te Komesarijat vodi evidencije o licima smeštenim u centrima.¹¹ Centri za smeštaj tražilaca azila su se tokom 2014. nalazili u Banji Koviljači, Bogovađi, Obrenovcu, Sjenici, Tutinu i Krnjači. Komesarijat je nadležan i za brigu o smeštaju i integraciju lica kojima je priznato pravo na utočište ili supsidijarna zaštita,¹² i u tom smislu Vladi RS predlaže plan integracije.

Centar za socijalni rad

Centar za socijalni rad, kao organ starateljstva, postavlja staratelja maloletnim tražiocima azila bez pratnje i poslovno nesposobnim licima koja nemaju zakonskog zastupnika, pre podnošenja zahteva za azil. ZOA propisuje i obavezno prisustvo staratelja prilikom saslušanja u postupku azila.¹³

Prekršajni sudovi

ZOA, u skladu sa Ženevskom konvencijom o statusu izbeglica, garantuje da lice koje traži azil neće biti kažnjeno za nezakonit ulazak ili boravak u Republici Srbiji, pod uslovom da bez odlaganja podnese zahtev za dobijanje azila i da pruži valjano obrazloženje za svoj nezakonit ulazak ili boravak,¹⁴ čime se obezbeđuje nesmetani pristup postupku azila. Postupak pred prekršajnim sudovima zbog nezakonitog prelaska državne granice¹⁵ ili nedozvoljenog boravka na teritoriji RS,¹⁶ može biti obustavljen ukoliko sud utvrdi da se radi o licu koje želi azil u RS.

9 Član 15 ZOUP.

10 Član 21 ZOA.

11 Član 64 ZOA.

12 Članovi 15 i 16 Zakona o upravljanju migracijama.

13 Član 16 ZOA.

14 Član 8 ZOA.

15 Član 65, st. 1 Zakona o zaštiti državne granice.

16 Član 85 Zakona o strancima.

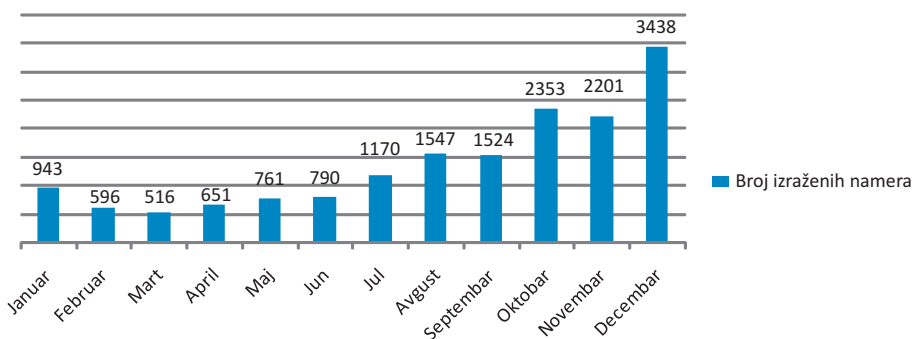
Statistike

Svi statistički podaci koji se odnose na prvostepeni postupak azila i postupak pred Komisijom za azil, dobijeni su od Kancelarije UNHCR u Beogradu i od Ministarstva unutrašnjih poslova kao odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja.¹⁷ Podaci koji se odnose na smeštaj tražilaca azila dobijeni su od Komesarijata za izbeglice i migracije.¹⁸

Statistika o broju izraženih namera

Od 1. januara do 31. decembra 2014. godine 16.490 ljudi je izrazilo nameru da traži azil u Republici Srbiji. U istom periodu, 1.563 maloletnika bez pratnje je izrazilo nameru da traži azil u RS, od čega 1.478 dečaka i 85 devojčica. U januaru je 943 ljudi izrazilo nameru da traži azil, u februaru 596, u martu 516, u aprilu 651, u maju 761, u junu 790, julu 1.170, avgustu 1.547, septembru 1.524, oktobru 2.353, novembru 2.201 i u decembru 3.448 lica.

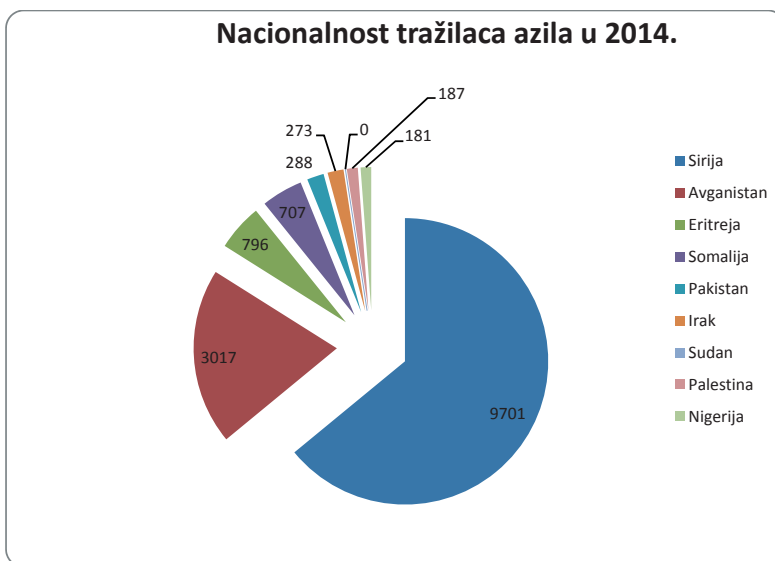
Broj izraženih namera po mesecima u 2014. godini



17 Dopis Ministarstva unutrašnjih poslova broj 6 – 11/15 od 27. januara 2015. godine.

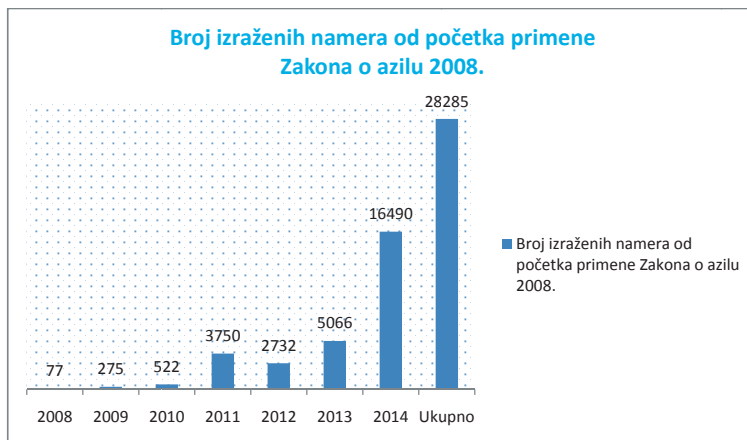
18 Odgovor Komesarijata za izbeglice i migracije, br. 019 -701/1-2015 na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja Beogradskog centra za ljudska prava, od 2. marta 2015. godine.

Struktura tražioca azila po zemljama porekla: Sirija 9.701, Avganistan 3.017, Eritreja 796, Somalija 707, Pakistan 288, Irak 273, Sudan 231, Palestina 187, Nigerija 181, Mali 171, Gana 157, Bangladeš 108, Iran 85, Kongo 68, Gambija 58, Kamerun 53, Obala Slonovače 48, DR Kongo 31, Sijera Leone 30, Komori 30, Jemen 21 Gvineja 24, Senegal 25, Indija 21, Ruanda 18, Alžir i Libija 16, Tunis 10, Maroko i Mauritanija 7, Egipat 5, Burkina Faso 2, Togo i Uganda po 14, Kuba 13, Centralnoafrička Republika 9, Ukrajina 7, Šri Lanka i Etiopija 6, Liberija 4, Makedonija i Saudijska Arabija 3, Francuska i Južnoafrička Republika po 2, i po jedan iz Čada, Rusije, Tanzanije, Benina, BIH, Nigerije, Češke, Mijanmara, Albanije.



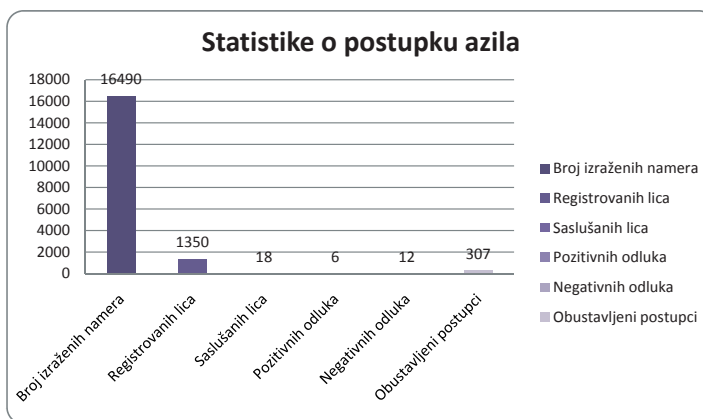
Prema evidenciji Ministarstva unutrašnjih poslova, na Aerodromu „Nikola Tesla” izraženo je 8 namera za traženje azila, dok je, prema evidenciji Beogradskog centra za ljudska prava, 12 osoba izrazilo nameru da traži azil na aerodromu. U prihvatilištu za strance u Padinskoj Skeli izražene su 24 namere. U područnim policijskim upravama nameru da traži azil izrazilo je 15.739 stranaca, a na graničnoj liniji 715.

Od početka primene Zakona o azilu 28.285 ljudi je izrazilo nameru da traži azil, i to u 2008. godini - 77 ljudi; 2009. godini - 275 ljudi; 2010. godini - 522 ljudi; 2011. godini - 3132 ljudi; 2012. - 2.723 ljudi; 2013. - 5.066 ljudi i u 2014. godini - 16.490 ljudi.



Statistika o postupku azila

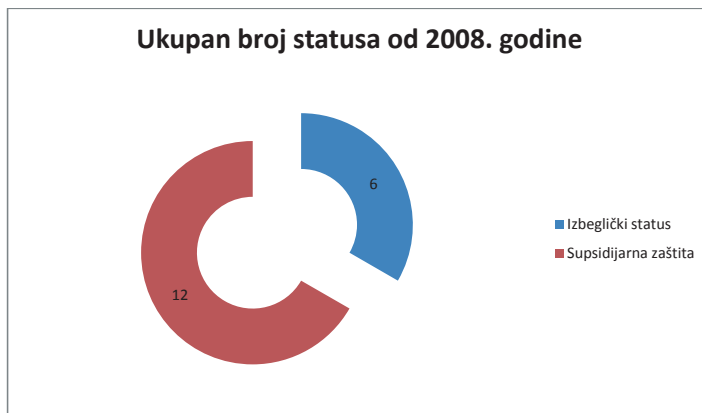
Odsek za azil je tokom 2014. godine registrovao 1.350 osoba, podneto je 388 zahteva za azil i saslušano svega 18 tražilaca azila. Usvojeno je 6 zahteva za azil, 12 zahteva je odbačeno, a postupci su obustavljeni za 307 zahteva. U istom periodu Komisiji za azil podneto je 13 žalbi na odluke Odseka za azil, od toga 2 žalbe su usvojene i prvostepena rešenja su poništena, 7 žalbi je odbijeno kao neosnovano. U momentu sastavljanja ovog izveštaja 4 postupka po žalbi su još uvek bila u toku.



Komisiji za azil je uloženo 7 žalbi zbog ćutanja uprave povodom kojih je Komisija za azil naložila Odseku za azil da donese odluku u roku od 30 dana. U

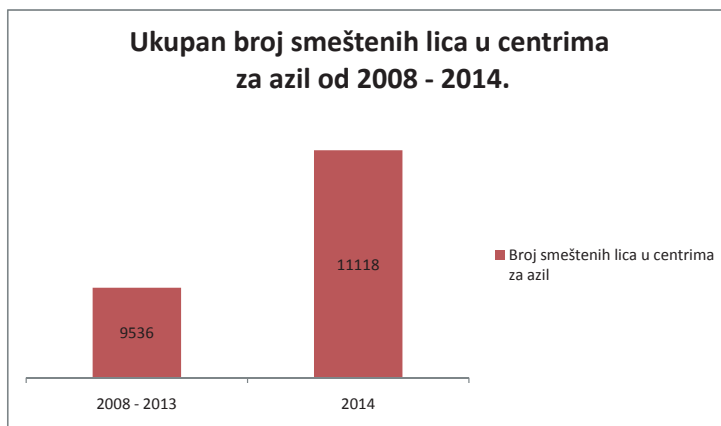
predmetima u kojima je izjavljena žalba zbog ćutanja uprave, 3 zahteva za azil su usvojena, 2 zahteva su odbačena i 2 postupka su obustavljena.

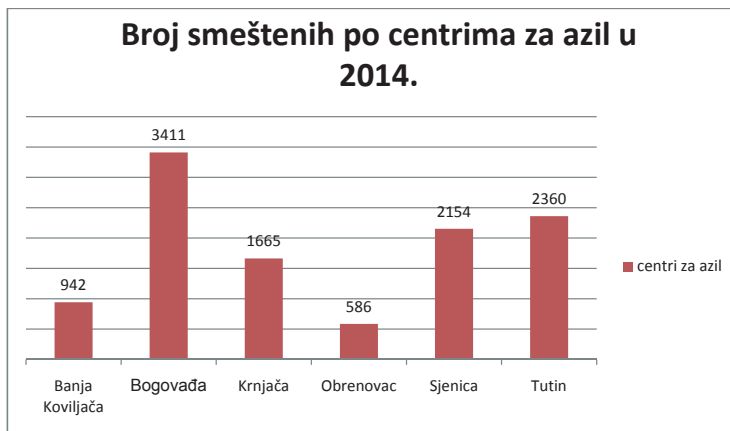
Od stupanja na snagu Zakona o azilu, 1. aprila 2008. godine, zaključno sa 31. decembrom 2014. godine, u Srbiji je dodeljeno ukupno 6 izbegličkih statusa i 12 supsidijarnih zaštita.



Statistika o smeštaju tražilaca azila

Od 2008. godine do početka 2014. godine 9.536 ljudi je bilo smešteno u centrima za azil. Broj smeštenih u centrima za azil u 2014. godine je 11.118. Dakle, u 2014. godini smešteno je više ljudi nego za prethodnih pet godina zajedno. Presek po centrima za azil izgleda ovako: CA u Banji Kovilajči - 942 CA u Bogovađi – 3.411 PIM Krnjača 1.665 CA u Obrenovcu, Hotel Sava Tent - 586, CA u Sjenici Hotel Berlin - 2.154 i CA u Tutinu – 2.360.





Postupak azila

Srbiju na zaštitu tražilaca azila i izbeglica obavezuju brojni univerzalni i regionalni međunarodni ugovori za zaštitu ljudskih prava koji su na direktan ili posredan način od značaja za zaštitu prava tražilaca azila: Konvencija UN o statusu izbeglica sa dodatnim Protokolom, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Konvencija UN protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Evropska konvencija za sprečavanje mučenja, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, Konvencija UN o pravima deteta.¹⁹

Ustavom Republike Srbije jemči se pravo na utočište,²⁰ dok je postupak za dobijanje azila u RS i ostvarivanje prava i obaveza lica koja traže azil, izbeglica i lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita podrobnije uređeno Zakonom o azilu iz 2008. godine. Na postupak azila supsidijarno se primenjuje Zakon o opštem upravnom postupku, dok je postupak po tužbi Upravnom sudu uređen Zakonom o upravnim sporovima.

Pristup teritoriji i postupku azila

Da bi stranac bio u mogućnosti da podnese zahtev za azil, odnosno da izrazi nameru za traženje azila neophodno je da se nađe pod jurisdikcijom nadležnih organa određene države.²¹ Najčešće, stranac ostvaruje pristup postupku azila tako što uđe na teritoriju određene države (zakonito ili nezakonito) i pred predstavnicima njenih organa izrazi nameru da traži azil, odnosno podnese zahtev za azil. Ipak, stranac se može naći pod jurisdikcijom organa određene države i izvan njenih formalnih granica.²² Drugim rečima, stranac može izjaviti nameru za traženje azila i u međugraničnom prostoru dve države, tranzitnoj zoni aerodroma²³ i svim drugim mestima koja se nađu pod efektivnom kontrolom organa određene države.

19 O međunarodnom pravnom okviru vidi više u *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2013*, str. 19–20.

20 Član 57, st. 1.

21 Najčešće pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova.

22 O pitanju jurisdikcije državnih organa određene države i samim tim individualne odgovornosti države zbog postupaka njenih organa vidi više u: Guy S. Goodwin-Gil and Jane McAdam, *The Refugee in International Law - third Edition*, (Oxford University Press, 2011), str. 245.

23 Vidi više u slučaju *Amuur protiv Francuske*, predstavka broj 19776/92, presuda od 25. juna 1996.

Prema odredbama Zakona o azilu, stranac može prilikom granične kontrole na ulasku u Republiku Srbiju, ili unutar njene teritorije, usmenim ili pismenim putem da izrazi nameru da traži azil pred ovlašćenim policijskim službenikom.²⁴ Stranac se nakon toga evidentira i upućuje da se u roku od 72 sata javi ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil, odnosno centra za azil.²⁵ Evidentiranje podrazumeva izdavanje potvrde o izraženoj nameri za traženje azila²⁶ čija sadržina je određena Pravilnikom o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i isprava koje se mogu izdavati tražiocima azila i licima kojima je odobren azil ili privremena zaštita (u daljem tekstu: Pravilnik o sadržini i izgledu obrasca). Pravilnik o sadržini i izgledu obrasca predviđa da se potvrda izdaje u tri primerka, od kojih se prvi izdaje strancu, drugi se, bez odlaganja, dostavlja Kancelariji za azil, a treći ostaje u arhivi organizacione jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova u kojoj je izdata potvrda. Ove zakonske odredbe bi trebalo da se tumače u skladu sa napred opisanim kriterijumima za utvrđivanje jurisdikcije države.

Izbeglice su prvobitno tražiloci azila dok o njihovom zahtevu za azil ne odluči određena država.²⁷ Kako bi se izbeglice zaštitile, tražioci azila se moraju tretirati pod pretpostavkom da bi oni mogli biti izbeglice dok se njihov status ne utvrdi.²⁸

Većina stranaca, za koje se razumno može pretpostaviti da su izbeglice²⁹ najčešće u Srbiju ulazi nezakonito, a neprepoznavanje njihove namere za traženje azila može dovesti do toga da se ti ljudi tretiraju kao iregularni migranti i da se tako prinudno udalje sa teritorije Republike Srbije bez mogućnosti dobijanja izbegličke ili supsidijarne zaštite, usled čega može doći do kršenja načela *non-refoulement*.³⁰

24 Član 22, st. 1 ZOA.

25 Član 22, st. 2 ZOA.

26 Član 23, st. 2 ZOA.

27 „Osoba postaje izbeglica u smislu Konvencije iz 1951 onog momenta kada ispuni kriterijume sadržane u definiciji. To će se nesumnjivo desiti pre trenutka u kome je status izbeglice formalno utvrđen. Priznanje njenog izbegličkog statusa je prema tome ne čini izbeglicom, već se njime utvrđuje da se radi o njoj. Ona ne postaje izbeglica zbog priznanja, već se status priznaje zato što ona jeste izbeglice.”, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, (UNHCR, Geneva, 2011), para. 28.

28 „Note on International Protection”, (UNHCR, 31. avgust 1993,) para. 11.

29 Zbog činjenice da se radi o ljudima koji su napustili Siriju, Irak, Somaliju, Eritreju, Sudan ili neku drugu državu u kojoj u najmanju ruku vlada nasilje opštih razmera, ali i u kojima su rasprostranjene aktivnosti koje počivaju na progonu po nekom od osnova iz Konvencije o statusu izbeglice iz 1951.

30 Više o načelu zabrane proterivanja vidi u *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2012*, str. 29–30.

U radu sa službenicima nadležnih organa, stiče se utisak da nadležni organi često polaze od pretpostavke da stranci koji traže azil u Srbiji koriste sistem azila kako bi izbegli prinudno udaljenje iz Srbije i kako bi naknadno otišli u neku od zemalja članica EU.³¹ Takva pretpostavka može imati negativne posledice na sam način vođenja postupka azila.

U toku 2014. godine 16.490 stranaca je izrazilo nameru da traži azil. Najveći broj potvrda izdale su policijske uprave u okviru čije teritorijalne nadležnosti se nalaze centri za azil.³² Činjenica da mnogi tražioci azila dolaze prvo u CA, stvara sumnju u to da ih krijumčari dovoze ili upućuju direktno u CA a nekoliko puta je čak primećeno da grupa stranaca izlazi iz kola koja su ih dovezla u CA. Evropska komisija je u Izveštaju o napretku Srbije za 2014. godinu istakla da "Tokom prve polovine perioda izveštavanja naročito su se javljale tvrdnje o nezakonitim aktivnostima u okviru sistema za azil Republike Srbije, uz pomoć organizovanih kriminalnih grupa. Nadležni organi bi trebalo da pokrenu zvaničnu istragu o tim pitanjima. Uopšteno govoreći, neophodno je uložiti napore kako bi se sprečilo da centri za azil postanu meta organizovanih kriminalnih grupa uključenih u krijumčarenje migranata."³³

Pristup postupku azila u policijskim upravama i regionalnim centrima granične policije

Prema statistikama Ministarstva unutrašnjih poslova, u područnim policijskim upravama (PU) nameru je izrazilo 15.739, dok je u graničnom pojasu, nameru za traženje azila izrazilo 715 stranaca. Iako, je tokom 2014. godine izdat značajan broj potvrda i dalje postoji rizik da policijski službenici u određenim situacijama ne prepoznaju nameru za traženje azila, kako zbog problema u komunikaciji tako i zbog pogrešnog tumačenja važećih propisa.

Ovaj rizik je posebno izražen u situacijama kada policijski službenici liše slobode stranca zbog sumnje da je nezakonito ušao, boravi ili tranzitira kroz RS.

31 Tokom 2014. godine, pravnici Beogradskog centra za ljudska prava su kroz svoje redovne aktivnosti pružanja pravne pomoći tražiocima azila, ali i kroz svoj rad u okviru NPM i na projektu *Umrežavanje i građenje kapaciteta za efektivniju migracionu politiku u Srbiju - ka daljem napretku* imali priliku da se upoznaju sa kapacitetima nadležnih organa RS u prepoznavanju potrebe stranaca za međunarodnom zaštitom.

32 Obavljajući aktivnosti u okviru NPM, Beogradski centar za ljudska prava došao je do podatka da je npr. PU Valjevo izdala 2.630 potvrda do 17. novembra 2014. godine; PU Novi Pazar 1.578 do 3. septembra 2014. godine i Odeljenje za strance - PU Beograd 5.876 do 15. decembra 2014. godine.

33 *Srbija 2014 Izveštaj o napretku*, (Evropska komisija, Brisel, 8.10.2014), str. 90, dostupno na http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf

Policijski službenici najčešće sa strancima komuniciraju na engleskom jeziku.³⁴ Ipak, razumno je pretpostaviti da nije uvek moguće da svi stranci lišeni slobode govore engleski dovoljno dobro da bi od strane policijskih službenika dobili potrebne informacije i da bi se njihov status (tražilac azila ili iregularni migrant) odredio na adekvatan način. Ovaj problem bi mogao da se prevaziđe sastavljanjem posebnog obrasca (na engleskom, francuskom, arapskom, farsiju i urdu) koji bi se davao strancima i na kome bi bila pobrojana prava stranca lišenog slobode³⁵ ali i obaveštenje da stranac, ukoliko je zemlju porekla napustio zbog progona ili nasilja opštih razmera, ima pravo da u Srbiji traži azil.³⁶

Sa druge strane, problemi oko pristupa postupku azila postoje i u pojedinim PU i regionalnim centrima granične policije (RCGP) gde službenici izražavanje namere za traženje azila u nekim slučajevima tumače na vrlo restriktivan način. Na primer, policijski službenici pojedinih PU izdaće potvrdu o izraženoj nameri za traženje azila samo onim strancima koji izričito kažu „azil”.³⁷ Takva je bila praksa i prethodnih godina.³⁸ Takođe, policijski službenici PS Kanjiža smatraju da stranci koji su iz Mađarske vraćeni u Srbiju, u skladu sa Sporazumom između Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave,³⁹ nemaju pravo da traže azil u Srbiji.⁴⁰ Tako strancima koji su vraćeni u Srbiju primenom navedenog Sporazuma može biti uskraćen pristup postupku azila, usled čega postoji rizik od kršenja načela *non-refoulement*. Pored toga, pravnici Beogradskog centra za ljudska prava su i u toku 2014. godine dobijali pritužbe od tražilaca azila da PS Loznica ne izdaje potvrde strancima koji izraze nameru da traže azil. Prilikom posete NPM utvrđeno je da PS Loznica nije izdala nijednu potvrdu u prvih sedam meseci 2014. godine.⁴¹

34 Podatak je dobijen na terenu prilikom redovnih aktivnosti pravnik Beogradskog centra za ljudska prava usmerenih ka pružanju besplatne pravne pomoći tražiocima azila i kroz aktivnosti Beogradskog centra za ljudska prava u okviru NPM.

35 Lice koje je lišeno slobode od strane državnog organa odmah se, na jeziku koji razume, obaveštava o razlozima lišenja slobode, o optužbi koja mu se stavlja na teret kao i o svojim pravima i ima pravo da bez odlaganja o svom lišenju slobode obavesti lice po svom izboru (čl. 27 Ustava Republike Srbije).

36 „Bitno je da se novopristiglim neregularnim migrantima odmah daju informacije o ovim pravima na jeziku koji razumeju. U tom cilju, potrebno je da im se sistematski obezbedi dokument u kome je objašnjena procedura koja se primenjuje na njih i u kome su jasno i jednostavno izložena njihova prava. Taj dokument bi trebalo da bude dostupan na jezicima koje pritvorenici najčešće govore, a trebalo bi da im budu dostupne i usluge usmenog prevodioca.” Izvod iz 19. opšteg izveštaja [CPT / Inf (2009) 27], para. 84.

37 Do takvih saznanja Beogradski centar za ljudska prava došao je prilikom NPM posete PU Prijepolje 23. septembra 2014. godine.

38 Vidi *Pravo na utočište 2012*, str. 19.

39 *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, 103/07.

40 Do takvih saznanja Beogradski centar za ljudska prava došao je prilikom NPM posete PS Kanjiža 19. septembra 2014. godine.

41 Do takvih saznanja Beogradski centar za ljudska prava došao je prilikom NPM posete PU Loznica 18. jula 2014. godine.

Još jedan primer iz prakse koji može otežati pristup postupku azila primećen je u PU Valjevo, koja je prestala da izdaje potvrde nakon što je u CA u Bogovađi postavljen policijski službenik zadužen za izdavanje potvrda o izraženoj nameri za traženje azila i za registraciju.⁴² Službenik postavljen u CA u Bogovađi nije u mogućnosti da izda više od 10 do 15 potvrda dnevno, a onim danima kad se Odsek za azil u CA sprovodi službenu radnju podnošenje zahteva za azil broj izdatih potvrda je još manji jer službenik postavljen u CA u Bogovađi deo svog radnog vremena koristi kako bi pomogao Odseku za azil da registruje ljude koji podnose zahtev za azil tog dana.⁴³ Tako se dešava da stranci koji nisu došli na red da im se izda potvrda ne budu primljeni u CA i da do sledećeg dana borave na otvorenom, najčešće bez ikakvih identifikacionih dokumenata.⁴⁴

Pristup postupku azila u Prihvatištu za strance

Strancu koga nije moguće odmah prinudno udaljiti i strancu kome nije utvrđen identitet ili ne poseduje putnu ispravu, kao i u drugim slučajevima utvrđenim zakonom, nadležni organ Ministarstva unutrašnjih poslova će rešenjem odrediti boravak u Prihvatištu za strance⁴⁵ (u daljem tekstu: Prihvatište) pod pojačanim policijskim nadzorom.⁴⁶

Tokom NPM posete⁴⁷ Prihvatištu za strance utvrđeno je da se komunikacija između zaposlenih i stranaca obavlja isključivo na engleskom jeziku, dok je Uputstvo o kućnom redu i pravilima boravka u Prihvatištu za strance (vidno istaknuto u zajedničkim prostorijama) prevedeno na engleski, francuski, ruski i arapski jezik.⁴⁸ Obaveštenje o pravima koje se, prema rečima uprave Prihvatišta, daje svakom strancu prevedeno je samo na engleski jezik i ne sadrži obaveštenje da potencijalni tražioci azila u RS mogu da traže azil. Tokom posete NPM u Prihvatištu je boravilo 10 stranaca sirijske nacionalnosti koji nisu znali pravi razlog svog boravka u Prihvatištu, odnosno da im je boravak u Prihvati-

42 Podatak dobijen na osnovu razgovora pravnik Beogradskog centra za ljudska prava sa službenicima PU Valjevo u Bogovađi tokom 2014.

43 Potvrde se izdaju samo tokom radnog vremena koje traje od 7:00 do 15:00 h.

44 Podatak dobijen na osnovu iskustva pravnik Beogradskog centra za ljudska prava u pružanju besplatne pravne pomoći tražiocima azila.

45 Prihvatište za strance je objekat za smeštaj stranaca kojima nije dozvoljen ulazak u zemlju ili kojima je izrečeno proterivanje ili udaljenje iz zemlje, ali ih nije moguće tako udaljiti i kojima je, u skladu sa zakonom, određen boravak pod pojačanim policijskim nadzorom (čl. 3, st. 1, tač. 11 Zakona o strancima).

46 Član 49 Zakona o strancima.

47 Poseta je realizovana 31. oktobra 2014. godine.

48 Iregularni migranti koji borave u Srbiji dolaze u velikom broju slučajeva iz država u kojima se govori arapski, farsi, paštu ili urdu jezik. Uvidom u evidenciju Prihvatišta za strance utvrđeno je da je tokom 2014. godine u Prihvatištu boravio značajan broj državljana ovih država.

šu određen kako bi se organizovalo njihovo prinudno udaljenje u zemlju iz koje su nezakonito ušli u Srbiju. Kako bi se ovakvi nesporazumi izbegli, potrebno je sastaviti poseban dokument koji će biti preveden na jezike koje najčešće govore stranci i u kome će biti pobrojana sva prava, obaveze i pravila postupaka koji će se primeniti na stranca tokom boravka u Prihvatilištu kao i da im se na raspolaganje stavi Kućni red preveden na jezik koji razumeju. Među pobrojanim pravima svakako bi trebalo da se nađe i pravo stranca da traži azil u Srbiji. Tako bi se ispravila moguća greška u određivanju statusa stranca.

Ipak, ovi nedostaci u komunikaciji nisu apsolutna prepreka pristupu postupku azila, pošto je u toku 2014. godine 24 stranca izrazilo nameru da traži azil u Prihvatilištu za strance. Takođe, strancima koji su smešteni u Prihvatilištu omogućena je komunikacija sa pravnicima Beogradskog centra za ljudska prava radi pružanja besplatne pravne pomoći u postupku azila.

Pristup postupku azila na Aerodromu „Nikola Tesla”

Prema evidencijama pravnika Beogradskog centra za ljudska prava, u tranzitnoj zoni Aerodroma „Nikola Tesla” 12 stranaca je izrazilo nameru za traženje azila.⁴⁹ Prema evidenciji Ministarstva unutrašnjih poslova 8 stranaca je na aerodromu izrazilo nameru da traži azil.

Strance koji ne ispunjavaju uslove za ulazak u Srbiju, i koji čekaju da budu prinudno udaljeni, pripadnici Stanice granične policije (SGP) Beograd smeštaju u posebne prostorije u tranzitnom delu aerodroma u kojima borave do prinudnog udaljenja⁵⁰ ili dok im se ne dozvoli ulazak na teritoriju RS u slučaju da izraze nameru da traže azil. Kroz komunikaciju sa službenicima SGP Beograd pravnici Beogradskog centra za ljudska prava došli su do saznanja da službenici granične policije zadržavanje stranaca na Aerodromu „Nikola Tesla” ne smatraju lišenjem slobode.⁵¹ Prema članu 5, st. 1, tač. f EK dopušteno je lišenje slobode za potrebe prinudnog udaljenja stranca, ali se od države zahteva da to lišenje slobode počiva na odluci koja ima pravno utemeljenje u nekom od pozitivnih propisa.⁵² Nekoliko tražilaca azila koje su zastupali pravnici Beograd-

49 Svi ovi stranci prethodno su se telefonom obratili pravnicima Beogradskog centra za ljudska prava radi pružanja pravne pomoći u postupku azila.

50 Član 46, st. 2 Zakona o zaštiti državne granice: “Lica koja ne ispunjavaju uslove za ulazak na teritoriju Republike Srbije vraćaju se na polaznu destinaciju o trošku avioprevoznika iz stava 1 ovog člana.”

51 Vidi više u slučaju *Amuur protiv Francuske*, predstavka broj 19776/92.

52 „Sa svoje strane, CPT je uvek smatrao da boravak u tranzitnoj ili ‘međunarodnoj’ zoni može, zavisno od okolnosti, značiti lišavanje slobode u smislu člana 5 (1)(f) Evropske konvencije o ljudskim pravima, te da shodno tome takve zone spadaju u mandat Komiteta. Može se smatrati da presuda doneta 25. juna 1996. godine od strane Evropskog suda za ljudska prava

skog centra za ljudska prava tvrdilo je da o njihovom zadržavanju na aerodromu nije doneta nikakva odluka ili bar sa tom odlukom oni nisu bili upoznati.⁵³

Takođe, prema tvrdnjama tražilaca azila, prilikom postupanja policijskih službenika sa strancima na aerodromu, komunikacija se u najvećem broju slučajeva odvija na engleskom jeziku, što nije uvek garancija da će postupajući policijski službenik moći na pravilan način da odredi status stranca – tražilac azila ili iregularni migrant.⁵⁴

U jednom slučaju su se tri sirijska državljanina, koja su boravila u tranzitnoj zoni Aerodroma „Nikola Tesla”, obratila za pomoć pravnicima Beogradskog centra za ljudska prava. Nakon što su im pravnici pružili pravnu pomoć i nakon što su im na aerodromu izdate potvrde o izraženoj nameri za traženje azila, policijski službenici SGP Beograd podneli su krivične prijave protiv tražilaca azila zato što su u Srbiju doputovali sa falsifikovanim pasošem.⁵⁵ Ovakva praksa je u suprotnosti sa načelom nekažnjavanja tražilaca azila za ilegalni ulazak ili boravak koje propisuje ZOA i Konvencija o statusu izbeglica iz 1951.⁵⁶

Uprava granične policije u 2014. godini dozvolila je Beogradskom centru za ljudska prava postavljanje informativnih postera na Aerodromu „Nikola Tesla” kako bi stranci koji žele da traže azil u Srbiji mogli da stupe u kontakt sa pravnicima radi dobijanja besplatne pravne pomoći. Od septembra 2014. godine tim Beogradskog centra za ljudska prava je zajedno sa SGP Beograd utvrdio modalitet saradnje i način postupanja u slučaju da se stranac koji se nalazi na Aerodromu „Nikola Tesla” obrati Beogradskom centru sa zahtevom da traži azil u Srbiji. Tako bi potencijalnim tražiocima azila koji se nalaze u tranzitnoj zoni aerodroma trebalo da bude omogućen pristup besplatnoj pravnoj pomoći ukoliko žele da traže azil.

u slučaju Amuur protiv Francuske opravdava ovakvo stanovište. U ovom slučaju, radilo se o četiri osobe koje su tražile azil, a bile su zadržane u tranzitnoj zoni na aerodromu Pariz-Orli tokom 20 dana, sud je naveo da ‘sama činjenica da je osobama koje traže azil moguće da napuste dobrovoljno zemlju u kojoj žele da budu izbeglice ne isključuje ograničavanje (‘atteinte’) slobode ...’ i smatrao je da je ‘držanje osoba koje su tražile azil u tranzitnoj zoni ... u praksi jednako, s obzirom na pretrpljeno ograničavanje slobode, lišavanju slobode’, Stav 25, Izvod iz 7. Opšteg izveštaja [CPT/Inf (97) 10], standardi CPT, dostupno na <http://www.cpt.coe.int/serbian.htm>

53 Prema informacijama koje su pravnici Beogradskog centra za ljudska prava dobili od tražilaca azila, boravak u tim prostorijama može trajati od nekoliko sati do nekoliko dana.

54 Zahtev za privremenu meru koju je odobrio Evropski sud za ljudska prava 29. jula 2014. godine na zahtev pravnika Beogradskog centra za ljudska prava upravo je sprečio povratak u zemlju porekla stranca koji je dostavio dokaze da mu u slučaju povratka u zemlju porekla preti opasnost od progona zbog svog političkog delovanja.

55 Krivično delo falsifikovanje ispave propisano je članom 355 Krivičnog zakonika.

56 Član 8 ZOA i član 31 Ženevske konvencije o statusu izbeglica.

Registracija i lična karta za tražioce azila

Nakon što je strancu izdata potvrda o izraženoj nameri da traži azil on ima obavezu da se u roku od 72 časa javi Centru za azil radi dobijanja smeštaja ili Kancelariji za azil radi dobijanja odobrenja za boravak na privatnoj adresi.⁵⁷ Nakon što je strancu obezbeđen smeštaj u nekom od centara za azil ili nakon što mu je odobren boravak na privatnoj adresi Odsek za azil vrši njegovu registraciju koja obuhvata utvrđivanje identiteta, uzimanje otisaka prstiju, fotografisanje i privremeno zadržavanje svih isprava i dokumenata koji mogu biti od značaja u postupku azila, o čemu se strancu izdaje potvrda.⁵⁸ Stranac koji poseduje bilo kakav identifikacioni dokument ili drugu ispravu od značaja za postupak dobijanja azila, dužan je da ih priloži prilikom registracije ili podnošenja zahteva za azil, ali najkasnije do saslušanja.

Odsek za azil je u 2014. godini registrovao svega 1.350 tražilaca azila, iako je 16.490 lica izrazilo nameru da traži azil, dok je 11.118 lica bilo smešteno u centrima za azil. Po izvršenoj registraciji strancu se izdaje lična karta za lica koja traže azil. Lična karta za tražioce azila važi 6 meseci i može se produžavati dok traje postupak azila.⁵⁹ Iako Zakon ne precizira rok u kome se strancu izdaje lična karta za lica koje je tražilo azil, jezičkim tumačenjem se može zaključiti da Zakon o azilu predviđa izdavanje lične karte odmah nakon registracije. U praksi, međutim, tražioci azila često dugo čekaju na izdavanje lične karte.⁶⁰ U 2014. godini Odsek za azil je izdao 460 ličnih karata. Dakle, veliki broj registrovanih tražilaca azila nije dobio identifikaciona dokumenta u postupku azila. Imajući u vidu činjenicu da veliki broj ljudi koji traže azil u Srbiji kod sebe nema nikakve lične isprave, tražioci azila praktično borave u Srbiji i nekoliko meseci bez ikakvih ličnih dokumenata.

Od septembra 2014. godine Odsek za azil je uveo praksu da se tražioci azila registruju tek prilikom podnošenja zahteva za azil, što je u suprotnosti sa Zakonom o azilu a takođe i sa preporukom Zaštitnika građana koja predviđa da službenik tražioca azila registruje odmah po prijemu u centar za azil.⁶¹ Prema rečima službenika Odseka za azil, ovakva praksa je uvedena jer tražioci azila često nakon registracije napuštaju CA i to pre podnošenja zahteva za azil, što registraciju čini besmislenom s obzirom da ljudi koji su registrovani ne žele

57 Član 22 i 39 ZOA.

58 Član 24 ZOA.

59 Član 7 Pravilnika o sadržini i izgledu obrazaca zahteva za azil i isprava koje se mogu izdavati tražiocima azila i licima kojima je odobren azil ili privremena zaštita.

60 Podatak dobijen prilikom zastupanja tražilaca azila u postupku azila od strane pravnika Beogradskog centra za ljudska prava.

61 Zaštitnik građana, Preporuke 75-6/14 od 10. februara 2014, glava V tačka 3.

da traže azil u Srbiji.⁶² Odsek za azil ne bi ipak smeo da spekuliše sa tim da li tražioci azila zaista nameravaju da ostanu u Srbiji do okončanja postupka azila već bi trebalo prema svim ljudima da preduzima sve neophodne procesne radnje u ciju efikasnog sprovođenja azilnog postupka. Imajući u vidu, međutim, da tražioci azila koji su izjavili nameru da traže azil nekad i po dva meseca čekaju da podnesu zahtev za azil,⁶³ ovakva praksa istovremene registracije i podnošenja zahteva za azil može da dovede do toga da tražioci azila neprimereno dugo čekaju da dobiju lična dokumenta što ih lišava svake mogućnosti da dokažu status svog boravka u Srbiji i u tom smislu ih čini dodatno ranjivim.

Pokretanje postupka azila

Prema Zakonu o opštem upravnom postupku, koji se supsidijarno primenjuje u postupku azila, upravni postupak se pokreće po službenoj dužnosti i po zahtevu stranke.⁶⁴ Momenat pokretanja postupka konstituiše, između ostalog i pravo stranke da dobije odluku u upravnom postupku u roku od dva meseca.⁶⁵ Prema Zakonu o azilu, postupak azila se pokreće podnošenjem zahteva za azil ovlašćenom službeniku Odseka za azil na propisanom obrascu u roku od 15 dana od dana registracije.⁶⁶ Dakle, iako Zakon o azilu predviđa da je za pokretanje postupka neophodan zahtev stranke on propisuje i da je za podnošenje zahteva neophodno prisustvo službenika Odseka za azil, tako da se zahtev u praksi podnosi u onom terminu koji za to odredi Odsek za azil. Dešava se, međutim, da tražioci azila i po nekoliko meseci čekaju da podnesu zahtev za azil. Ovakva je praksa u CA u Sjenci i Tutinu gde je Odsek za azil tokom 2014. godine odlazio svega tri puta radi obavljanja službene radnje podnošenje zahteva za azil. U CA u Tutinu je podneto 79 zahteva za azil od 2.360 smeštenih, dok je u CA u Sjenici zahtev za azil podnelo 86 stranaca od 2.154 smeštenih tražilaca azila tokom 2014. godine.⁶⁷ Ne može se reći da tražioci azila u ovim CA imaju isti pristup postupku azila kao u drugim CA u koje službenici Odseka za azil odlaze gotovo svake nedelje.

Dakle, podnošenje zahteva za azil apsolutno zavisi od toga da li će tu procesnu radnju blagovremeno omogućiti Odsek za azil, tako da se postupak *de facto* pokreće po službenoj dužnosti.

62 Informacija dobijena od službenika Odseka za azil prilikom obavljanja službene radnje podnošenje zahteva za azil u Bogovađi 19. novembra 2014.

63 Podatak dobijen prilikom zastupanja tražilaca azila od strane pravnika Beogradskog centra za ljudska prava.

64 Član 113 ZOUP.

65 Član 208, st. 1 ZOUP.

66 Član 25 ZOA.

67 Podatak dobijen od Odseka za azil 19. februara 2015. godine.

Kad se postupak pokreće po službenoj dužnosti, Zakon o opštem upravnom postupku predviđa da je postupak pokrenut čim organ izvrši ma koju radnju radi vođenja postupka.⁶⁸ Imajući u vidu napred opisanu praksu Odseka za azil, može se zaključiti da je postupak azila pokrenut i pre podnošenja zahteva za azil, kome prethode druge procesne radnje koje preduzima Odsek za azil, što konstituiše i pravo stranke na žalbu zbog ćutanja uprave ukoliko nadležni organ ne donese rešenje u propisanom roku. Komisija za azil, takođe, smatra da je žalba zbog ćutanja uprave u postupku azila u kome stranci nije omogućeno podnošenje zahteva za azil dopuštena i blagovremena.⁶⁹ Takav stav Komisije za azil je veoma značajan jer omogućava tražiocima azila ulaganje pravnog leka onda kada im je onemogućeno da podnesu zahtev za azil usled neažurnog postupanja Odseka za azil. Jedan tražilac azila, povodom čije žalbe zbog ćutanja uprave je Komisija za azil zauzela ovaj stav, boravio je u Srbiji skoro godinu i po dana a da mu nije omogućeno podnošenje zahteva za azil, odnosno pristup postupku azila, te je odlučio da napusti Srbiju.⁷⁰

Zahtev za azil se podnosi tako što službenik Odseka za azil postavlja tražiocu azila pitanja iz formulara zahteva za azil uz prisustvo prevodioca i punomoćnika a zatim odgovore tražioca azila unosi u formular.⁷¹ U 2014. godini Odsek za azil je primio 388 zahteva za azil, što je svega 2,35% od broja izraženih namera za traženje azila.

Saslušanje

U 2014. godini Odsek za azil je sproveo svega 17 saslušanja za 18 tražilaca azila. Zaštitnik građana je u svojoj Preporuci br. 75-6/14 od 10. februara 2014. godine posebno preporučio Odseku za azil da bez odlaganja sasluša stranca koji je podneo zahtev za azil (glava V, tačka 3). U praksi se dešava da stranci čekaju na saslušanje skoro godinu dana od podnošenja zahteva za azil.⁷²

Saslušanje se sprovodi tako što službenik Odseka za azil uz prisustvo prevodioca i punomoćnika tražioca azila ispituje o pitanjima relevantnim za utvrđivanje osnovanosti njegovog zahteva za azil. Zakon o azilu posebno propisuje da

68 Član 115 ZOUP.

69 Rešenje Komisije za azil Až 07/14 od 28. avgusta 2014. godine.

70 Podatak dobijen na osnovu iskustva pravnika Beogradskog centra za ljudska prava u pružanju pravne pomoći tražiocima azila.

71 Sadržina i izgled ovog formulara su uređeni Pravilnikom o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i isprava koje se mogu izdavati tražiocima azila i licima kojima je dodeljen azil ili privremena zaštita, *Sl. glasnik RS*, 53/08.

72 Tražilac azila A. A. iz Sirije koga Beogradski centar za ljudska prava zastupa u postupku azila i koji boravi u Centru za azil u Bogovadi.

će ovlašćeni službenik Odseka za azil tokom saslušanja nastojati da utvrdi sve činjenice od značaja za donošenje odluke o zahtevu za azil a posebno: identitet tražioca azila, razloge na kojima zasniva zahtev za azil, kretanje tražioca azila nakon napuštanja zemlje porekla i da li je tražilac azila u nekoj drugoj zemlji podneo zahtev za azil.⁷³ O saslušanju se sačinjava zapisnik koji potpisuju tražilac azila, njegov punomoćnik, prevodilac i službenik Odseka za azil. Punoćnik tražioca azila ima mogućnost da postavlja dodatna pitanja tražiocu azila kako bi se što potpunije utvrdilo činjenično stanje.

Prvostepena odluka

Nakon saslušanja Odsek za azil donosi odluku o zahtevu za azil i to odluku kojom usvaja zahtev za azil i priznaje strancu pravo na utočište ili supsidijarnu zaštitu ili donosi odluku kojom odbija zahtev za azil kad utvrdi da je zahtev neosnovan ili da postoje razlozi za uskraćivanje prava na azil.⁷⁴ Odsek za azil može i da odbaci zahtev za azil bez odlučivanja u meritumu.⁷⁵ U 2014. godini Odsek za azil je doneo 6 odluka kojima usvaja zahtev za azil, 12 odluka kojima se obacuje zahtev za azil i 325 zaključaka o obustavljanju postupka jer su tražioci azila nakon podnošenja zahteva za azil napustili CA. Rešenja o odbijanju zahteva za azil nije bilo u 2014. godini. Odsek za azil je u 2014. godini dodelio 5 supsidijarnih zaštita i jedno utočište. Iako je Odsek za azil i 2014. godine nastavio da primenjuje koncept sigurne treće zemlje,⁷⁶ ovaj koncept se nije primenjivao u pojedinim predmetima u kojima je usvojen zahtev za azil, što svakako predstavlja poboljšanje u praksi.⁷⁷

Ukoliko Odsek za azil ne odluči o zahtevu u roku od dva meseca od pokretanja postupka, tražilac azila može da izjavi žalbu Komisiji za azil zbog *ćutanja uprave*.⁷⁸ Ipak, ova žalba nije u potpunosti efikasan pravni lek budući da

73 Član 26, st. 4 ZOA.

74 Članovi 28 i 29 ZOA.

75 Član 33 ZOA.

76 Odsek za azil će odbaciti zahtev za azil ukoliko je stranac došao iz sigurne treće zemlje (čl. 33, st. 1, tač. 6). Prema članu 2 ZOA, 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 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 progonu, mučenju, neljudskom ili ponižavajućem postupku ili vraćanju u državu u kojoj bi njegov život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi. Vidi više o praksi primene koncepta sigurne treće zemlje u: *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2012*, str. 28–31.

77 Ovaj podatak je dobijen na osnovu analize odluka Komisije za azil donetih tokom 2014. godine.

78 Članovi 236 i 208 ZOUP.

Komisija za azil u postupku po žalbi samo daje nalog Odseku za azil da donese rešenje u dodatnom roku od 30 dana.⁷⁹ Taj rok je, međutim, više instrukcione prirode tako da Odsek za azil može ponovo da odugovlači postupak bez ikakvih procesnih posledica. Komisija za azil bi u slučaju izjavljivanja žalbe zbog ćutanja uprave ipak trebalo sama da odluči o zahtevu za azil⁸⁰ jer bi se tako znatno skratilo trajanje azilnog postupka. Prosečno trajanje postupka azila je od šest meseci do godinu dana.⁸¹

Postupak po žalbi

U 2014. godini Komisiji za azil je podneto 13 žalbi, od kojih je 7 žalbi odbijeno, dve žalbe su usvojene i prvostepena odluka je poništena. U momentu sastavljanja ovog izveštaja 4 predmeta po žalbi su bila u toku. U istom periodu podneto je 7 žalbi zbog ćutanja uprave povodom kojih je Komisija za azil naložila prvostepenom organu da donese odluku u roku od 30 dana. U predmetima u kojima je izjavljena žalba zbog ćutanja uprave, 3 zahteva za azil su usvojena, 2 zahteva su odbačena i 2 postupka su obustavljena.

ZOA ne propisuje precizne kriterijume za izbor članova Komisije, kao na primer to da je član ekspert u oblasti izbegličkog prava, već samo zahteva da to lice poznaje propise iz oblasti ljudskih prava, što nije nikakva garancija za kvalitetan i kompetentan rad ovog tela. Tako je za člana Komisije izabran i direktor sektora za opšte poslove u preduzeću za telekomunikacije *Telekom* koji uopšte nije radno angažovan u oblasti ljudskih prava. Za predsednika Komisije za azil izabran je pomoćnik načelnika Uprave granične policije u čijem sastavu je i Odsek za azil, što na prvi pogled izaziva sumnju u nezavisnost drugostepenog organa.⁸²

Beogradskom centru za ljudska prava su na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja dostavljene odluke Komisije za azil donete u periodu od 1. januara 2013. do 31. decembra 2014. godine. Ovom prilikom će biti skrenuta pažnja na određene stavove Komisije za azil koji su važni kako za efikasno funkcionisanje postupka azila u Srbiji, tako i za delotvornost žalbe uopšte.

U pogledu primene Odluke Vlade Republike Srbije o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država, kao osnova za odbacivanje zah-

79 Informacija dobijena na osnovu iskustva pravnika Beogradskog centra za ljudska prava u pružanju pravne pomoći tražiocima azila.

80 Zakon o opštem upravnom postupku u članu 236 predviđa, da će u slučaju izjavljivanja žalbe zbog neopravdanog nedonošenja prvostepenog rešenja u zakonskom roku, Komisija za azil sama rešiti upravnu stvar, tako što će, ili sama sprovesti ispitni postupak, ili će tražiti od Odseka za azil da sprovede saslušanje, nakon čega će Komisija za azil odlučiti o zahtevu za azil.

81 Podatak dobijen na osnovu iskustva pravnika Beogradskog centra za ljudska prava u pružanju pravne pomoći tražiocima azila.

82 Rešenje Vlade Republike Srbije o imenovanju predsednika i članova Komisije za azil 24, br. 119-6141/2012, 20. septembar 2012, dostupno na <http://www.apc-cza.org/ar/komisija-za-azil.html>.

teva za azil u slučaju da je tražilac azila prošao ili je neposredno došao iz zemlje koja je Odlukom Vlade određena kao sigurna treća zemlja,⁸³ Komisija za azil je mišljenja da su Turska, Grčka i Makedonija sigurne treće zemlje u kojima tražilac azila može da podnese zahtev za azil. Komisija za azil je navela da je izvršen uvid u zvaničan dokument UNHCR o Turskoj (iako se u obrazloženju odluke ne precizira o kom se konkretno dokumentu radi) u kome je navedeno da Turska, uprkos teritorijalnom ograničenju primene Ženevske konvencije o statusu izbeglica,⁸⁴ ipak pruža zaštitu neevropskim tražiocima azila primenjujući različite nacionalne propise dok UNHCR nastoji da obezbedi rešenje za izbeglice u Turskoj, pre svega kroz preseljenje u druge zemlje.⁸⁵

U pojedinim odlukama Komisije za azil citirani su stavovi Evropskog suda za ljudska prava, što je svakako dobra praksa.⁸⁶ Međutim, u pogledu navoda punomoćnika tražioca azila da Grčka nije sigurna treća zemlja uz osvrtnje na presudu Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *M. S. S. protiv Belgije i Grčke*, Komisija za azil smatra da ta presuda treba da bude uzeta u razmatranje samo kada se činjenice konkretnog slučaja poklapaju sa navodima iz presude. Ipak, navedena odluka Evropskog suda za ljudska prava upravo ukazuje na sistemsku nemogućnost pristupa postupku azila u Grčkoj a sledstveno tome i na opasnost od lančanog prinudnog vraćanja ili *chain-refoulement* kao i na opasnost od kršenja člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima u slučaju povratka tražioca azila u Grčku.⁸⁷

Komisija za azil je mišljenja da je i Makedonija sigurna treća zemlja jer tražioci azila u njoj nisu izloženi kršenju ljudskih prava. Kao dokaz da je Makedonija sigurna treća zemlja, Komisija za azil navodi Izveštaj Evropske komisije o napretku Makedonije za 2012. godinu u kome se ukazuje na progres u oblasti azila kao i *izveštaj i podatke* UNHCR (koji nisu konkretizovani u obrazloženju Komisije za azil) prema kojima se navodno takođe konstatuje napredak Makedonije u oblasti azila.⁸⁸ Isti stav je Komisija zauzela u još jednom predmetu

83 Primena ove odluke je detaljno analizirana u *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2012*, str. 28–31 i u *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2013*, str. 41–43.

84 Turska nije ratifikovala Protokol o statusu izbeglica iz 1967, što znači da se u Turskoj Ženevska konvencija o statusu izbeglica iz 1951. ne primenjuje na lica koja su izbegla iz neevropskih zemalja, odnosno da Turska ne pruža zaštitu neevropskim izbeglicama.

85 Rešenje Komisije za azil AŽ 03/14 od 15. maja 2014. godine.

86 Rešenje Komisije za azil AŽ 12/13 od 15. maja 2014. godine i Rešenje Komisije za azil AŽ 06/14 od 4. avgusta 2014. godine.

87 U odluci Komiteta ministara Saveta Evrope od 5. juna 2014. godine ističe se da Komitet nije još uvek ubeden da grčki sistem azila u potpunosti obezbeđuje poštovanje prava koja garantuje Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Dostupno na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2199769&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.

88 Rešenje Komisije za azil AŽ 38/11 od 5. maja 2014. godine i Rešenje Komisije za azil AŽ 45/12 od 6. marta 2013. godine.

iako je tražilac azila naveo da je odmah nakon ulaska u Makedoniju bio uhapšen i da mu je rečeno da će biti deportovan što se zvanično nije dogodilo već je prema njegovim navodima ostavljen na tromeđi sa Bugarskom i Grčkom gde mu je rečeno da bira gde će da ode.⁸⁹

Ostaje nejasno, međutim, na koje se dokumente UNHCR pozivala Komisija za azil prilikom kvalifikacije Turske, Grčke i Makedonije kao sigurne treće zemlje, budući da ovi dokumenti nisu navedeni u obrazloženju odluka Komisije. Prema saznanju Beogradskog centra za ljudska prava i informacijama dobijenim od Kancelarije UNHCR u Beogradu, ne postoji nikakav izveštaj UNHCR o Makedoniji koji govori o napretku Makedonije u oblasti azila. Opservacija UNHCR o Grčkoj kao zemlji azila iz decembra 2009. godine⁹⁰ morala je biti uzeta u obzir jer u njoj upravo UNHCR preporučuje državama da ne vraćaju tražiocima azila u Grčku jer postoji opasnost od vraćanja ljudi koji mogu imati potrebu za međunarodnom zaštitom iz Grčke u Tursku i od daljeg vraćanja iz Turske u Irak i Avganistan. Stav Ustavnog suda Srbije je da izveštaji UNHCR doprinose korigovanju postupanja nadležnih organa Republike Srbije u primeni Zakona o azilu.⁹¹

Komisija za azil smatra da izveštaji međunarodnih organizacija koji se citiraju u žalbi ne mogu sami po sebi da budu dokaz da određena zemlja nije sigurna treća zemlja za tražioca azila, već oni samo ilustruju stanje ljudskih prava u određenoj zemlji i potkrepljuju iskaz tražioca azila. Komisija je stava da razlozi zbog kojih neko nije bio u mogućnosti da traži azil u zemlji koja je na listi sigurnih trećih zemalja moraju da budu *vezani za ličnost samog tražioca azila, da budu stvarni i opravdani*, stavljajući tako sav teret dokazivanja na tražioca azila.⁹²

Punomoćnik tražioca azila je u jednoj žalbi naveo da je prvostepeni organ dužan da proveri da li postoje uslovi da se konkretno lice vrati u zemlju koja je u postupku azila određena kao sigurna i da utvrdi da li bi ga ta zemlja primila i osigurala mu mogućnost pristupa postupku azila. Komisija za azil, međutim, smatra da prvostepeni organ nije u mogućnosti da izvrši takvu proveru imajući u vidu da član 18 Zakona o azilu propisuje da podaci do kojih se dođe tokom postupka azila predstavljaju službenu tajnu i mogu biti dostupni samo zakonom ovlašćenim licima.⁹³ Ovakav stav Komisije je u suprotnosti sa smislom koncepta sigurne treće zemlje i može dovesti do toga da tražilac azila ne može da do-

89 Rešenje Komisije za azil Až 04/13 od 16. aprila 2013. godine, str. 5.

90 Vidi Grčka kao zemlja azila, (UNHCR, decembar 2009). Dostupno na <http://www.refworld.org/cgi-bin/teaxis/vtx/rwmain?page=search&docid=4b4b3fc82&skip=0&query=observations%20on%20greece>.

91 Odluka Už 1286/2012 od 29. marta 2012. i Odluka Už 5331/2012 od 24. decembra 2012. godine.

92 Rešenje Komisije za azil Až 04/13 od 16. aprila 2013. godine, str. 7.

93 Rešenje Komisije za azil Až 05/13 od 16. aprila 2013. godine, str. 7.

bije zaštitu niti u Srbiji niti u zemlji koja je u postupku azila za njega određena kao sigurna treća zemlja.

Jedini slučaj kada Komisija za azil poništava prvostepenu odluku zbog primene koncepta sigurne treće zemlje jeste slučaj kad Odsek za azil ne utvrdi iz koje zemlje je tražilac azila neposredno ušao u Srbiju⁹⁴ budući da se prema članu 2 Zakona o azilu kao sigurna treća zemlja može kvalifikovati samo zemlja kroz koju je tražilac azila prolazio ili u kojoj je boravio *neposredno* pre dolaska u Srbiju. Ovaj stav Komisije za azil, međutim, nema mnogo smisla jer Odsek za azil, kako sama Komisija za azil smatra, nema obavezu da utvrdi da li će država iz koje je tražilac azila neposredno ušao u Srbiju prihvatiti tražioca azila nazad na svoju teritoriju i da li će mu omogućiti pristup postupku azila.

Takođe, povodom predmeta u kojima je Odsek za azil odbio zahtev tražilaca azila, dakle nije primenio koncept sigurne treće zemlje kao osnov za odbacivanje zahteva za azil, Komisija za azil je mišljenja da je Odsek za azil pogrešno primenio Zakon o azilu jer je bio dužan da prvo ispita da li postoje osnovi za odbacivanje zahteva za azil.⁹⁵ Ovaj stav Komisije za azil upravo doprinosi tome da Odsek za azil u većini zahteva za azil ne odlučuje u meritumu,⁹⁶ što je kritikovano kako od strane UNHCR,⁹⁷ tako i od strane Beogradskog centra za ljudska prava i drugih nevladinih organizacija,⁹⁸ jer se primenom koncepta sigurne treće zemlje, na način na koji ga primenjuju nadležni organi RS uskraćuje pristup postupku azila.

U pojedinim slučajevima je izjavljena žalba na rešenje Odseka za azil kojim je odobren azil i dodeljena supsidijarna zaštita iz razloga što je prema mišljenju punomoćnika tražiocu azila trebalo dodeliti izbeglički status. Komisija za azil je odbila ove žalbe uz veoma paušalno obrazloženje da je „razmotrivši spise predmeta i trenutnu bezbednosnu situaciju u zemlji porekla zaključila da je prvostepeni postupak pravilno sproveden i da je doneto rešenje pravilno i na zakonu zasnovano”.⁹⁹ Ovakvo obrazloženje Komisije je veoma šturo jer se Ko-

94 Rešenje Komisije za azil Až 01/13 od 10. marta 2013. godine.

95 Rešenje Komisije za azil Až 12/13 od 10. februara 2014. godine, Rešenje Komisije za azil Až 10/13 od 10. februara 2014. godine.

96 Prema iskustvu Beogradskog centra za ljudska prava u pružanju pravne pomoći tražiocima azila, najveći broj tražilaca azila dolazi u Srbiju kopnenim putem, prolazeći kroz susedne zemlje. Ta činjenica je osnov za odbacivanje zahteva za azil primenom Odluke Vlade o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država, budući da se sve zemlje koje se graniče sa Srbijom nalaze na utvrđenoj listi.

97 Vidi: *Srbija kao zemlja azila*, (UNHCR, avgust 2012), str. 35- 38, dostupno na: http://www.unhcr.rs/media/Srbija_zemlja_azila.pdf.

98 Vidi: *Serbia As a Safe Third Country: A Wrong Presumption*, (Mađarski helsinški odbor za ljudska prava, septembar 2011), str. 13–14, dostupno na:

99 Rešenje Komisije za azil Až 7/13 od 30. septembra 2013. godine, str. 3 i Rešenje Komisije za azil Až 06/13 od 12. septembra 2013. godine.

misija nije osvrnula na sve navode punomoćnika niti je navela izvore na osnovu kojih je ocenila bezbednosnu situaciju u zemlji porekla što je u suprotnosti sa članom 235, stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku koji predviđa da se u obrazloženju moraju ceniti svi navodi žalbe. Na takvu obavezu Komisije za azil ukazao je i Upravni sud u odlukama iz 2014. godine.

Postupak pred Upravnim sudom

Pred Upravnim sudom¹⁰⁰ je tokom 2014. godine pokrenuto šest upravnih sporova protiv rešenja Komisije za azil,¹⁰¹ u dva slučaja tužba je odbijena,¹⁰² a četiri spora su još uvek bila u toku kada su informacije prikupljene.¹⁰³

U istom periodu Upravni sud je rešio ukupno šest upravnih sporova koji su se ticali prava na azil u Republici Srbiji, od kojih je u četiri slučaja tužba odbijena, odnosno dve tužbe su uvažene.¹⁰⁴ U dve odluke u kojima je Upravni sud tokom ove godine uvažio tužbeni zahtev, poništeno je rešenje Komisije za azil i predmeti su vraćeni na ponovno odlučivanje. U navedenim predmetima Upravni sud je rešavao bez održavanja usmene rasprave, smatrajući da je priroda spora takva da očigledno ne iziskuje neposredno saslušanje stranaka i posebno utvrđivanje činjeničnog stanja.¹⁰⁵ Kao vanredni pravni lek na odluku Upravnog suda moguće je Vrhovnom kasacionom sudu podneti zahtev za preispitivanje sudske odluke,¹⁰⁶ ali nijedan ovakav zahtev nije podnet tokom 2014. godine.¹⁰⁷

U najvećem broju podnetih tužbi, podnosioci su se žalili na način na koji su nadležni organi u postupku azila primenjivali koncept sigurne treće zemlje, i u većini svojih odluka¹⁰⁸ Upravni sud je potvrdio da su nadležni organi

100 Više o nadležnosti Upravnog suda u postupku vidi na str. 16.

101 Podatak dobijen na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, dopis Upravnog suda Su III – 18 124/14, od 8. decembra 2014. i dopis Upravnog suda Su III – 18 2/15, od 21. januara 2015.

102 Predmeti br. U. 9049/2014 i U. 9050/2014.

103 Predmeti br. U. 8792/2014, U. 11230/2014, U. 14154/14 i U. 14706/14.

104 Podatak dobijen na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, dopis Upravnog suda Su III – 18 124/14, od 8. decembra 2014. i dopis Upravnog suda Su III – 18 2/15, od 21. januara 2015.

105 Vidi član 33, st. 2 ZUS.

106 Vidi član 9 ZUS.

107 Podatak dobijen na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, dopis Upravnog suda Su III – 18 124/14, od 8. decembra 2014. i dopis Upravnog suda Su III – 18 2/15, od 21. januara 2015. Ni ranijih godina prema podacima Beogradskog centra nisu podnošeni zahtevi za preispitivanje odluka Upravnog suda, vidi *Pravo na utočište 2012*, str. 28 i *Pravo na utočište 2013*, str. 48.

108 Vidi npr. presudu Upravnog suda 4 U. 9049/2014, od 1. septembra 2014, str. 5. Za odluke iz ranijih godina, vidi *Pravo na utočište 2012*, str. 30 i *Pravo na utočište 2013*, str. 49-51.

u postupku azila pravilno primenjivali odredbe člana 33, st. 1, t. 6 Zakona o azilu.¹⁰⁹

Polazno stanovište Upravnog suda je da države koje se nalaze na listi utvrđenoj Odlukom Vlade o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država (u daljem tekstu: Lista sigurnih zemalja) samim tim predstavljaju države koje se pridržavaju međunarodnih načela o zaštiti izbeglica iz Konvencije iz 1951. i Protokola iz 1967.¹¹⁰ Upravni sud u svojim odlukama najčešće ceni da li je tužilac u svom zahtevu dokazao da li su zemlje koje se nalaze na Listi sigurnih zemalja za njega zaista bile nesigurne. Najčešće, Upravni sud je nalazio da tužilac nije ponudio dovoljno dokaza da bi pokazao da neka od zemalja sa Liste sigurnih zemalja kroz koju je prošao na putu ka Srbiji, za njega nije bila sigurna, ali se iz obrazloženja odluke ne može videti na koje se dokaze tužilac pozivao, odnosno ne može se zaključiti šta bi Upravni sud smatrao adekvatnim dokazom da bi ova pretpostavka sigurnosti bila oborena.¹¹¹

Ceneći navode tužioca da Grčka nije bila sigurna treća zemlja, te da to proizlazi iz presude ESLJP u slučaju *M. S. S. protiv Belgije i Grčke*, Upravni sud je u više odluka zauzeo stanovište¹¹² „da ova presuda može biti relevantna samo u slučaju da tužilac u tužbi **ističe da mu je** u upravnom postupku pred nadležnim organom uprave u Republici Srbiji ili u postupku pred ovim sudom **povređeno neko pravo zaštićeno odredbama Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda**“.¹¹³ Nije sasvim jasno šta Upravni sud pod ovim tačno podrazumeva, ali ne bi trebalo očekivati od tužioca da se izričito pozove na određene članove EK, ukoliko je iz obrazloženja tužbenog zahteva jasno da tužilac ukazuje da bi posledica primena koncepta sigurne treće države od strane prvostepenog organa u konkretnom slučaju, odnosno prihvatanje Grčke kao sigurne treće zemlje, mogla dovesti do kršenja zabrane *refoulement* i izložila tretmanu koji bi po svojoj suštini bio suprotan članu 3 EK.

Praksa Upravnog suda nije jedinstvena jer ima odluka u kojima sud izričito naglašava da iz odredbe člana 33, st. 1, t. 6 Zakona o azilu „izričito sledi da nadležni organ nije nadležan da određuje da li je država koja se nalazi na listi koju je utvrdila Vlada RS, sigurna za tražioca azila, već da je dužan da ovu činjenicu prihvati“.¹¹⁴

109 Kancelarija za azil će odbaciti zahtev za azil bez ispitivanja da li lice koje traži azil ispunjava uslove za priznavanje azila, ako utvrdi da je lice koje traži azil došlo iz sigurne treće države, osim ako dokaže da za njega nije sigurna.

110 Presuda Upravnog suda 4 U. 9049/2014, od 1.septembra 2014, str. 4.

111 *Ibid.* Vidi i presude US 10 U. 6464/2012 od 7. marta 2014, 15 U. 8867/13 od 30. januara 2014. 19 U 539/13, od 23. januara 2014.

112 Vidi *Pravo na utočište 2013*, str. 50.

113 Presuda Upravnog suda 4 U. 9049/2014, od 1. septembra 2014. str. 4. Deo citata naglasili autori teksta.

114 Vidi npr. Presudu 1 U 9050/14, od 16. septembra 2014.

Ipak, u jednoj presudi iz 2014. godine,¹¹⁵ Upravni sud je odlučio u korist tužilje našavši da je, postupajući po žalbi, Komisija za azil „samo paušalno“ ocenila da navodi žalbe nisu bili relevantni i da „tužilja nije podnela validne dokaze da je neka od sigurnih trećih država kroz koju je prolazila i u kojima je boravila za nju lično nesigurna“,¹¹⁶ iako je u žalbi njen punomoćnik naveo razloge zbog kojih ove zemlje za nju nisu bile sigurne i izvore koji potkrepljuju ove tvrdnje. Upravni sud je smatrao da je Komisija povredila obavezu da u obrazloženju drugostepenog rešenja mora ceniti sve navode žalbe,¹¹⁷ u ovom slučaju one koje se odnose na okolnosti iz člana 33, st. 1, t. 6, odnosno dokaze da zemlja sa Liste sigurnih zemalja nije mogla biti sigurna i u slučaju podnositeljke zahteva za azil.

Svojom novijom praksom Upravni sud bi mogao doprineti unapređenju kvaliteta obrazloženja koje za svoje odluke daje Komisija za azil. Upravni sud je tokom 2014. godine doneo još jednu odluku u kojoj je presudio u korist tužioca. U ovom predmetu tužilac je smatrao da je zbog nepotpuno i netačno utvrđenog činjeničnog stanja i nepravilne primene zakona u postupku azila dodeljena supsidijarna zaštita umesto statusa izbeglice. Sud je našao da Komisija u svom rešenju, kojim je odbijena žalba, nije obrazložila zašto nije prihvatila nijedan od navoda iz žalbe tužioca, niti se pozvala na pravne propise i razloge koji bi s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućivali na razloge zbog koji se saglasila sa stavom prvostepenog organa.¹¹⁸

115 Presuda US 7 U. 3834/12, od 7. februara 2014.

116 *Ibid*, str. 3.

117 Član 235, st. 2 ZOUP.

118 Presuda US u predmetu 8 U. 18705/13, od 21. februara 2014. US je našao da je Komisija prekršila pravila postupka iz člana 199, st. 2 i člana 235, st. 5 ZOUP.

Smeštaj za tražioce azila

Smeštaj tražilaca azila do donošenja konačne odluke o njihovom zahtevu, bio je organizovan tokom 2014. godine u objektima u Banji Koviljači, Bogovađi, Sjenici, Tutinu, Obrenovcu i Krnjači, koji su u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije i finansiraju se iz budžeta Republike Srbije.¹¹⁹ Podzakonskim aktima su podrobnije uređena pojedina pitanja od značaja za rad centara za azil.¹²⁰

Usled velikog broja tražilaca azila, a nedovoljnog smeštajnog kapaciteta tokom 2013. i 2014. godine, Vlada Republike Srbije donela je zaključak,¹²¹ kojim je odredila nove objekte za privremene centre za smeštaj tražilaca azila u Obrenovcu, Sjenici i Tutinu.

Smeštajni kapacitet CA u Obrenovcu bio je predviđen za 180 ljudi. Privremeni CA u Obrenovcu organizovan je u hotelu *Preduzeće za pružanje ugoštiteljskih usluga i trgovinu SAVA TENT* i bio je jedan od bolje opremljenih privremenih CA, ispunjavao je sve neophodne smeštajne standarde,¹²² ali nažalost njegova funkcija centra za azil je kratko trajala zbog oštećenja koja su izazvana majskim poplavama koje su zadesile Republiku Srbiju i do daljnjeg neće biti u funkciji.¹²³ Iako je CA blizu Beograda, gde se nalazi sedište Odseka za azil, ne možemo konstatovati da se postupak za azil odvijao efikasno, jer su službenici Odseka za azil samo registrovali lica smeštena u Obrenovcu, (i to ne redovno) dok podnošenja zahteva za azil nije bilo nijednom od kada je centar počeo sa radom.¹²⁴

Privremeni CA u Tutinu, nekadašnji fabrika sušera koja je prenamenjena u privremeni centar za tražioce azila, ima smeštajni kapacitet za 80 ljudi u

119 Vidi više na sajtu Komesarijata za izbeglice i migracije, <http://www.kirs.gov.rs/articles/azil-pravilnici.php?type1=39&lang=SER&date=0>.

120 Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u centru za azil, Pravilnik o kućnom redu u centru za azil, Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencije o licima smeštenim u centru za azil.

121 Zaključak broj 031-10248/2013-1 od 28. novembra 2013.

122 Više o smeštajnim standardima vidi u Zaključku br. 93 Izvršnog komiteta UNHCR, dostupno na <http://www.unhcr.org/3dafdd344.html>.

123 Više o privremenom centru za azil u Obrenovcu vidi u: *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2012* (Beogradski centar za ljudska prava, 2013) i u *Azil u Republici Srbiji: Izveštaj za period januar – april 2014. godine* (Beogradski centar za ljudska prava, maj 2014) dostupnim na www.azil.rs.

124 Saznanja Beogradskog centra za ljudska prava prilikom redovnih poseta Centru za azil u Obrenovcu.

zimskom i 150 ljudi u letnjem periodu.¹²⁵ Tražioci azila smešteni su u većim sobama sa 10 do 14 kreveta i u manjim sobama sa 6 do 8 kreveta. Trpezarija je odvojena i prostrana, postoji posebna soba namenjena lekarskim pregledima i velika ostava. Ipak, ne postoje zajedničke prostorije koji bi služile kao dnevni boravak, već tražioci azila većinu svog vremena provode po hodnicima ili u sobama.¹²⁶ Iako je trpezarija renovirana tokom 2014. godine, posebno zabrinjavaju materijalni uslovi u prostorijama napuštene fabrike koje su prenamenovane i adaptirane u veoma kratkom roku u CA, u spavaćim sobama, toaletima i hali koja je namenjena smeštaju u hitnim slučajevima.¹²⁷

Privremeni centar za azil u Sjenici organizovan je u hotelu *Berlin*, i ima smeštajni kapacitet za 150 ljudi. Tražioci azila smešteni su u prizemlju hotela, gde se nalaze prostorije za spavanje, dnevni boravak i ishranu. Tražioci azila nisu smešteni u hotelskim sobama, već u sali hotela u prizemlju. Sala je podeljena paravanom na deo za spavanje, u kome su postavljeni kreveti na sprat i trpezariju, koja služi i kao dnevni boravak. Ostali spratovi i delovi hotela namenjeni su za smeštaj turista.¹²⁸ Žene sa decom su povremeno smeštane u sobama koje su namenjene za turiste, a nekad u prostoriji gde je uprava CA, u delu koji je od kancelarije uprave odvojen samo zavesom.¹²⁹ U ovom Privremenom centru nije stalno prisutan nijedan službenik Komesarijata za izbeglice i migracije.

Centri za azil u Sjenici i Tutinu su privremeni centri, a ugovori o smeštaju tražilaca azila u ovim centrima aneksiraju na period od 3 do 6 meseci, dok za tim postoji potreba.¹³⁰

Usled povećanog broja tražilaca azila u 2014. godini, kapaciteti postojećih CA ipak nisu bili dovoljni za smeštaj svih ljudi. Zaključkom Vlade¹³¹ od 7. avgusta 2014. godine određen je objekat *Ivan Milutinović - PIM a.d.* iz Beograda za privremeni smeštaj i obezbeđivanje osnovnih životnih uslova lica koja traže azil u Republici Srbiji. Ovaj CA se nalazi u Beogradu, opština Palilula, naselje Krnjača. Prema Komesarijatu za izbeglice i migracije, ovaj CA bi trebalo da

125 Vidi više na sajtu Komesarijata za izbeglice i migracije <http://www.kirs.gov.rs/articles/azilcentri.php?type1=38&lang=SER&date=0>.

126 Detaljnije o privremenom centru za azil u Tutinu videti u *Azil u Republici Srbiji: Izveštaj za period januar – april 2014. godine* (Beogradski centar za ljudska prava, maj 2014) dostupnim na www.azil.rs.

127 Informacija je dobijena prilikom poseta Centra za azil u Tutinu od strane pravnik Beogradskog centra za ljudska prava u 2014. godini.

128 Informacija je dobijena od zaposlenih u CA prilikom poseta CA u Sjenici od strane pravnik Beogradskog centra za ljudska prava u 2014. godini.

129 Podatak je dobijen prilikom poseta pravnik Beogradskog centra za ljudska prava CA u Tutinu.

130 Odgovor Komesarijata za izbeglice i migracije, br. 019 -701/1-2015 na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja Beogradskog centra za ljudska prava, od 2. marta 2015.

131 Zaključak broj 019 -8512/2014.

bude u funkciji sve do potpune prenamene objekta u Mladenovcu, nekadašnjeg vojnog kompleksa *Mala Vrbica* u centar za azil.¹³²

Ovaj, peti do sada privremeni centar za azil, smešten je u naselju od 17 baraka koje je od 1993. godine služilo i još uvek služi i kao centar za smeštaj izbeglica iz Hrvatske i Bosne i interno raseljenih lica sa Kosova. Pet baraka je namenjeno smeštaju tražilaca azila. Smeštajni kapacitet CA je 180 kreveta.¹³³ Pravni tim Beogradskog centra za ljudska prava primetio je tokom redovnih poseta CA u Krnjači tokom septembra 2014. godine, da ne postoji adekvatna zajednička prostorija u kojoj bi tražioci azila smisljeno provodili vreme, kao ni kuhinja, već je trpezarija zajednička za sva lica koja su smeštena u Krnjači, dakle za izbeglice i interno raseljena lica sa prostora bivše Jugoslavije i za tražioce azila, s tim što se obroci služe u različitim vremenskim periodima. Ipak, više zabrinjavaju materijalni uslovi u samim barakama, sobama, toaletima koji su prilično stari, dotrajali, te u ovakvom stanju ne bi mogli dugoročno da zadovoljavaju minimalne standarde smeštaja, što podrazumeva ishranu, održavanje higijene, pružanje zdravstvene i socijalne podrške, itd.

Opšti utisak je da je lokalna sredina u Sjenici, Tutinu i Krnjači zaista dobro prihvatila otvaranje centara za azil i same tražioce azila, što je svakako pozitivno, imajući u vidu okolnosti u kojima su centri počeli sa radom - opštinska vlast i građani nisu bili prethodno pripremljeni za prihvatanje većeg broja tražilaca azila, kao i visoki stepen netrpeljivosti i predrasuda koje su prema tražiocima azila ispoljili predstavnici lokalnih vlasti i stanovništva u drugim lokalnim zajednicama, prvenstveno u Obrenovcu, Mladenovcu i Vračeviću u istom vremenskom periodu.¹³⁴

Najveći problem novootvorenih privremenih CA predstavlja udaljenost CA u Sjenici i Tutinu od Beograda gde se nalazi sedište Odseka za azil i svih drugih aktera koji učestvuju u postupku azila. Troškovi putovanja i smeštaja, prevodilaca, iziskuju značajna novčana sredstva, što otežava redovne posete centrima za azil u Sjenici i Tutinu i onemogućava tražiocima azila pristup azilnom postupku.

Smeštaj za tražioce azila bi morao da bude organizovan na takav način i na adekvatnim lokacijama, kako bi bio u funkciji efikasnog i ekonomičnog odvijanja postupka azila. Prema dosadašnjem iskustvu pravnika Beogradskog centra za ljudska prava, privremeni CA u Krnjači, Sjenici i Tutinu ne ispunjavaju u potpunosti minimalne smeštajne standarde.

132 Informacije preuzete sa sajta Komesarijata za izbeglice imigracije, dostupno na <http://www.kirs.gov.rs/articles/azilcentri.php?type1=38&lang=SER&date=0>.

133 Podatak dobijen od Komesarijata za izbeglice 18. februara 2015. godine.

134 Vidi više u *Azil u Republici Srbiji: Izveštaj za period januar – april 2014. godine*, (Beogradski centar za ljudska prava, maj 2014) str. 10.

Tražiocima azila na lični zahtev, mogu biti smešteni i u privatnom smeštaju, ukoliko im to Odsek za azil odobri (čl. 39, st. 4 ZOA). Pravnici Beogradskog centra su i u toku 2014. godine zastupali tražioce azila koji su boravili na privatnoj adresi, uz odobrenje Odseka za azil.

Izazovi u praksi centara za azil

Zaštitnik građana je tokom 2014. godine utvrdio nepravilnosti u radu Ministarstva unutrašnjih poslova i Komesarijata za izbeglice i migracije u postupanju prema velikom broju lica koja su izrazila nameru da traže azil, i izdao niz preporuka ovim organima u cilju pružanja sveobuhvatne podrške ovim licima.¹³⁵

Pravnici Beogradskog centra za ljudska prava su tokom 2014. godine primetili da se dešava da se tražioce azila pojavljuju u centrima za azil¹³⁶ bez izdate potvrde o izraženoj nameri za traženje azila. Kada stranci dođu u centar za smeštaj tražilaca azila, zaposleni ih upućuju u najbliže policijske stanice kako bi im se izdala potvrda. S obzirom na to da centri za azil treba da funkcionišu u cilju sprovođenja efikasnog postupka azila, boravak stranca bez izdate potvrde trebao da bi da bude izuzetak.¹³⁷ Ipak, NPM je u CA u Sjenici ustanovio da svakodnevno veliki broj stranaca boravi u CA bez izdate potvrde o izraženoj nameri.¹³⁸ Ovakvu praksu zaposleni u CA u Sjenici pravdali su činjenicom da u situacijama kada dođe više desetina lica odjednom, PS Sjenica nije u mogućnosti da izda više od 10 do 15 potvrda dnevno. Tada se stranci bez potvrde smeštaju u CA i tek u narednim danima odlaze po nju. Prema rečima uprave CA, dešava se i da stranci napuste CA pre nego što dođu na red da im se izda potvrda.

Uprave centara za azil po prijemu stranca zadržavaju potvrde o izraženim namerama za traženje azila, dok je strancima, koji to žele, moguće izdati kopiju. Postojeća praksa nije dobra jer stranci najčešće kod sebe nemaju nikakav dokument kojim bi dokazali status svog boravka u Srbiji budući da se lične karte za lica koja traže azil, prema iskustvu rada na terenu Beogradskog centra, ne izdaju blagovremeno. Potvrda o izraženoj nameri bi, do izdavanja lične karte za tražioce azila, trebalo sve vreme da se nalazi kod stranca. Za svoje potrebe CA bi mogao da izradi kopiju.¹³⁹

135 Preporuka Zaštitnika građana, 75-6/14 od 10. februara 2014. godine.

136 Ova praksa je primećena u centrima za azil u Sjenici i Tutinu.

137 Na primer, kada je napolju hladno, ili se radi o ženama, trudnicama, maloletnicima bez pratnje i slično.

138 Poseta je sprovedena 5. septembra 2014. godine.

139 Član 5 Pravilnika o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i isprava koje se mogu izdavati tražiocima azila i licima kojima je odobren azil ili privremena zaštita predviđa da se potvrda izdaje u tri primerka, od kojih se jedan šalje Kancelariji za azil (Odseku za azil), drugi se zadržava u organizacionoj jedinici MUP koja je izdala potvrdu, dok se treći primerak daje strancu.

Zaštitnik građana u glavi IV Preporuke¹⁴⁰ izričito kaže da će se strancu upućenom, odnosno sprovedenom, u CA obezbediti smeštaj i podrška u skladu sa važećim propisima i standardima, što posebno podrazumeva odgovarajuće smeštajne uslove, ishranu, održavanje higijene, komunikaciju na jeziku koji razume, pružanje zdravstvene zaštite i socijalne podrške, zadovoljenje kulturnih i verskih potreba i dr.

Takođe, u glavi V Preporuke Zaštitnika građana, navedeno je da će CA prekinuti praksu „čuvanja“ soba, odnosno kreveta, strancima koji su po bilo kom osnovu napustili centar za azil, odnosno prekinuće praksu izdavanja potvrda o odsustvovanju.¹⁴¹ Smeštajni kapaciteti koji su oslobođeni od strane njihovih dotadašnjih korisnika će se bez odlaganja ustupiti novopridošlim strancima koji su upućeni ili sprovedeni u CA. Službenici Komesarijata za izbeglice i migracije su tokom 2014. godine (zaključno sa decembrom) bez obzira na Preporuku Zaštitnika građana nastavili da izdaju potvrde svakom licu bez izuzetka, najčešće navodeći kao razlog „posetu prijatelju“ u Subotici, Šidu, Bogovađi, Beogradu i dr. Međutim, prema iskustvu pravnika Beogradskog centra za ljudska prava, veliki broj tražilaca azila nakon napuštanja centra za azil pokušava da ode u neku od zemalja članica EU, tako da ovakva praksa izdavanja dozvola dovodi do zloupotrebe mogućnosti odsustva iz CA i ne predstavlja odgovorno postupanje nadležnog organa. U centrima za azil u Sjenici, Tutinu i Krnjači izdavale su se čak unapred pečatirane i potpisane dozvole.¹⁴²

Komesarijat za izbeglice i migracije je u svom odgovoru na Preporuku izneo stav da Zaštitnik građana na ovaj način teži da ograniči tražiocima azila pravo na slobodu kretanja.¹⁴³ Ograničeno izdavanje potvrda za privremeno odsustvo iz CA, međutim, nije u suprotnosti sa pravom na slobodu kretanja, jer dozvola sama po sebi ne legalizuje boravak i kretanje stranca na teritoriji Republike Srbije već samo omogućava da se stranac vrati u CA u roku od tri dana od dana izdavanja potvrde. Po dobijanju lične karte za tražioce azila, stranac može slobodno da se kreće po teritoriji Republike Srbije budući da kod sebe ima javnu ispravu koja dokazuje osnov njegovog boravka. Pored toga, sloboda kretanja nije apsolutna u postupku azila i sam Zakon o azilu predviđa mogućnost ograničenja slobode kretanja ukoliko se „osnovano može pretpostaviti da je zahtev podnet u cilju izbegavanja deportacije, ili kad bez prisustva stranca nije moguće

140 Preporuka Zaštitnika građana, 75-6/14 od 10. februara 2014. godine, st. 3, glava IV, tačka 3.

141 Prema postojećem Pravilniku o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u centrima za azil, upravnici CA izdavali su posebne potvrde o odsustvovanju koje su važile 72 sata od dana izdavanja. To je tražiocima azila koji bi napustili CA omogućavalo da se nakon tri dana vrate i da imaju obezbeđen smeštaj, a upravnici CA su imali obavezu da „čuvaju sobu“ dok ne istekne rok od 72 sata.

142 Saznanja do kojih je Beogradski centar došao kroz aktivnosti u okviru NPM.

143 Odgovor Komesarijata za izbeglice i migracije dostupan je na http://www.ombudsman.rs/attachments/3190_odgovor%20komesarijata.pdf.

utvrditi druge bitne činjenice na kojima je zahtev za azil zasnovan¹⁴⁴. Ipak, ograničenje slobode kretanja stranca u postupku azila se do sada nije primenjivalo u praksi što je svakako pozitivno postupanje nadležnih organa.¹⁴⁵

U toku 2014. godine, prema saznanjima pravnika Beogradskog centra za ljudska prava, Komesarijat za izbeglice i migracije organizovao je nekoliko premeštaja iz CA u Bogovađi u CA u Tutinu i Sjenici, kao i nekoliko premeštaja iz CA u Obrenovcu u CA u Tutinu i Sjenici. Premeštaji su sprovedeni u cilju rasterećenja smeštajnih kapaciteta CA u Bogovađi.

Upućivanje i premeštaji tražilaca azila iz jednog CA u drugi su opravdani samo ukoliko se radi o ljudima koji zbog prepunjenosti smeštajnih kapaciteta ne mogu da budu primljeni u neki od centara za azil. Ukoliko su tražioci azila već smešteni u CA njihov premeštaj u drugi CA nema nikakvu praktičnu svrhu i predstavlja iracionalno trošenje resursa. Premeštaji tražilaca azila moraju se sprovoditi oprezno, uz prisustvo tumača za jezik koji tražioci azila razumeju, posebno imajući u vidu da u sklopu prethodnih iskustava koje su tražioci azila imali, organizovana vožnja autobusom može biti protumačena kao deportacija. Tako se mogu izbeći nesporazumi i situacije koje po tražioce azila mogu da budu stresne i traumatične. Upravo takav slučaj dogodio se prilikom premeštaja jedne grupe već smeštenih tražilaca azila iz CA u Bogovađi u CA u Sjenici. Jedan tražilac azila je odbio da uđe u autobus i tom prilikom je sebe povredio, dok je lokalna policija morala dodatno da interveniše kako bi smirila situaciju.¹⁴⁶

144 Član 51, st. 3 ZOA.

145 Podatak dobijen na osnovu iskustva pravnika Beogradskog centra za ljudska prava u pružanju pravne pomoći tražiocima azila.

146 Do ovih podataka Beogradski centar za ljudska prava došao je u razgovoru sa strancima koji su premeštani iz jednog centra u drugi, ali i kroz razgovor sa zaposlenima u Komesarijatu za izbeglice i migracije.

Zdravstvena zaštita tražilaca azila¹⁴⁷

Tražilac azila i osoba kojoj je odobren azil ima pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu sa propisima kojima je uređena zdravstvena zaštita stranaca.¹⁴⁸ Prilikom prijema u CA svi tražioci azila se zdravstveno pregledaju.¹⁴⁹ Tražioce azila pregleda doktor medicine u domu zdravlja nadležnom za opštinu na kojoj boravi tražilac azila.¹⁵⁰

Prema evidenciji nadležnih domova zdravlja (Loznica, Lajkovac, Tutin, Sjenica, Obrenovac i Palilula) 4.477 tražilaca azila je obuhvaćeno ovim pregledima u toku 2014. godine.¹⁵¹ Zbog kratkog boravka u CA izvestan broj tražilaca azila nije imao zdravstveni pregled. DRC aktivno prati dostupnost zdravstvenih usluga tražiocima azila na svim nivoima zdravstvene zaštite, uz obezbeđivanje psihološke podrške i prevodilačkih usluga, koje finansira UNHCR, ukoliko je neophodno. Troškove za zdravstvene usluge koje se obezbeđuju tražiocima azila u Srbiji snosi Ministarstvo zdravlja Republike Srbije.

Kontinuiran epidemiološki nadzor nad tražiocima azila sprovode zavodi za javno zdravlje (Beograd, Šabac, Valjevo, Užice, Kraljevo) o čemu izveštavaju Ministarstvo zdravlja i Institut za javno zdravlje.

Sve lekove, koji se obezbeđuju tražiocima azila na osnovu preporuke doktora medicine, finansira UNHCR. Posebna pažnja se posvećuje obezbeđivanju lekova za decu, žene, trudnice i lica sa posebnim potrebama. Osim osnovnih lekova, obezbeđuje se terapija tražiocima azila koji pate od hroničnih oboljenja (imunosupresivna terapija nakon transplantacije organa, insulinska terapija za insulin zavisni dijabet itd.).

Tokom 2014 godine, UNHCR je obezbedio podršku opštinama koje su zbrinule najveći broj tražilaca azila, uključujući medicinsku i ostalu opremu, kao

147 Sve informacije o zdravstvenoj zaštiti tražilaca azila dobijene su od Danskog saveta za izbeglice (*Danish Refugee Council* (DRC)), kancelarija u Beogradu. U okviru Projekta *Pružanje pomoći izbeglicama i tražiocima azila u Srbiji*, koji finansira UNHCR, DRC osigurava pristup nacionalnom sistemu zdravstvene zaštite za tražioce azila u Srbiji kroz saradnju i koordinaciju sa institucijama sistema na republičkom nivou (Ministarstvo zdravlja Republike Srbije, Institut za javno zdravlje Republike Srbije, Komesarijat za izbeglice i migracije) kao i zdravstvenim ustanovama na lokalnom nivou.

148 Član 40 ZOA.

149 Član 39, st. 2 ZOA.

150 Član 2 Pravilnika o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u centar za azil.

151 DRC je ovu informaciju dobio u telefonskom razgovoru sa domovima zdravlja u Loznici, Lajkovcu, Tutinu, Sjenici, Obrenovcu i Paliluli.

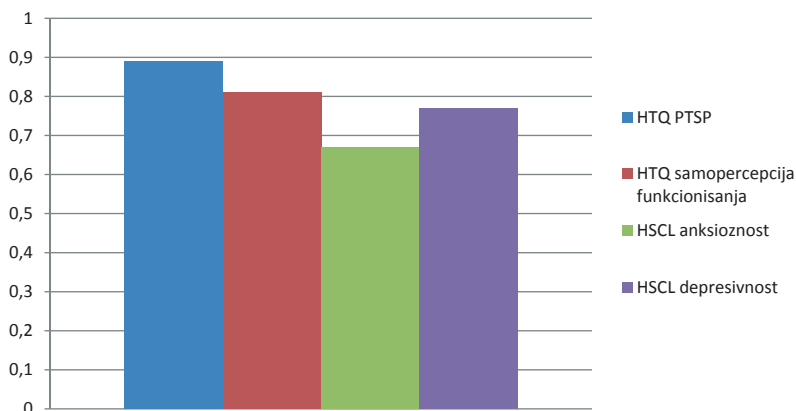
i građevinske radove (Banja Koviljača, Tutin, Sjenica, Subotica i Beograd). Domovima zdravlja (Palilula, Loznica, Lajkovac, Tutin i Sjenica) je obezbeđena donacija u sanitetskom materijalu/dezinfekcionim sredstvima neophodnim za rad.

Radionice za decu se, uz podršku UNHCR, sprovode u centrima za azil u Banji Koviljači i Bogovađi i imaju za cilj razvijanje socijalnih veština kod dece i uključivanje u lokalnu zajednicu. Dodatne aktivnosti, uključujući učenje jezika i radionice šivenja, doprinose očuvanju mentalnog zdravlja tražilaca azila.

Mentalno zdravlje tražilaca azila u Srbiji

Nalazi istraživanja *Mentalno zdravlje tražilaca azila u Srbiji* koje je realizovano tokom 2014. godine,¹⁵² ukazuju na to da tražioci azila u Srbiji u znatnoj meri pate od posttraumatskog stresnog poremećaja (PTSP), anksioznosti i depresivnosti. Izraženost posttraumatskog stresnog poremećaja i samopercepcija funkcionisanja registrovane su pomoću Harvardovog upitnika o traumama, anksioznost pomoću Hopkinsove ček liste simptoma, a depresivnost pomoću HSCL skale i Bekovog inventara depresije.

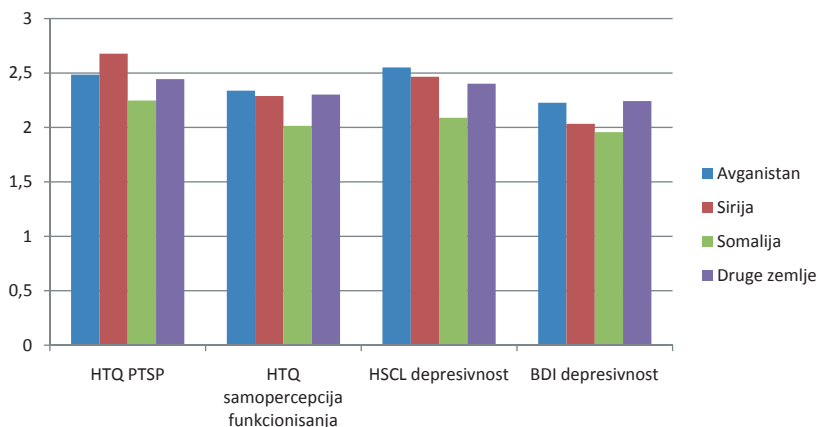
Na Grafikonu 1 može se videti procenat tražilaca azila kod kojih je identifikovano postojanje posttraumatskog stresnog poremećaja, negativne samopercepcije funkcionisanja, simptoma anksioznog poremećaja i depresije.



Grafikon 1. Procenat tražilaca azila kod kojih je identifikovano postojanje PTSP, negativne samopercepcije funkcionisanja, anksioznosti i depresivnosti

Posmatrano po zemljama porekla tražilaca azila, istraživanje ukazuje na to da Sirijci više od tražilaca azila iz drugih zemalja pate od PTSP, dok su Avganistanci u većoj meri pate od depresije. Na Grafikonu 2 mogu se videti razlike o kojima je reč.

152 Vukčević, M., Dobrić, J i Purić, D. (2014). *Mentalno zdravlje tražilaca azila u Srbiji*. UNHCR, Beograd.



Grafikon 2. Prosečna izraženost PTSP, negativne samopercepcije funkcionisanja i depresije kod tražilaca azila po zemljama porekla

Rezultati istraživanja ukazuju na to da su tražioci azila visokotraumatizovana populacija, koja doživljava brojne i ozbiljne teškoće u psihičkom funkcionisanju.

Karakteristična osećanja koja se javljaju kod tražioca azila sa posttraumatskim stresnim poremećajem i depresijom jesu izolovanost od drugih ljudi, povlačenje u sebe i teškoće u povezivanju sa drugima. Ovo se manifestuje i osećanjem da su samo oni pretrpeli tako teško iskustvo, da ljudi ne razumeju šta im se dogodilo, da ni na koga ne mogu da se oslone, da su izdani, usamljeni, da su bez poverenja u druge ljude, kao i da se povlače u sebe. Takođe, rezultati istraživanja ukazuju na to da je doživljaj sebe, kao i svojih kompetencija, kvaliteta i snaga kod tražilaca azila veoma ugrožen. Većinom oni osećaju da imaju manje veština nego ranije, da se teško snalaze, da su bezvredni. Imaju teškoće u donošenju odluka i ispoljavaju negativnu sliku o sebi, samokritičnost i doživljaj bezvrednosti. Pored navedenog, tegobe koje su prisutne kod tražilaca azila su i preterana briga, razmišljanje o tome zašto im se sve to dogodilo, osećaj krivice zbog toga što su preživeli, ponavljanje misli na najteže ili zastrašujuće događaje, osećanje stalnog opreza i iznenadne emotivne ili fizičke reakcije pri sećanju na traumatske događaje, unutrašnji nemir, napetost i razdražljivost kao i gubitak doživljaja bilo kakvog zadovoljstva.

Položaj osoba kojima je odobren azil

Integracija

Zakon o azilu predviđa uopštenu obavezu Republike Srbije da u okviru svojih mogućnosti obezbedi uslove za uključivanje izbeglica u društveni, kulturni i privredni život, kao i da omogući naturalizaciju izbeglica,¹⁵³ dok je Zakonom o upravljanju migracijama utvrđena nadležnost Komesarijata za izbeglice i migracije za smeštaj i integraciju lica kojima je priznato pravo na utočište.¹⁵⁴ Zakon ne predviđa posebno integraciju lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita već propisuje samo da će se ljudima kojima je dodeljena supsidijarna zaštita obezbediti stambeni prostor radi privremenog smeštaja.¹⁵⁵

Zakon o upravljanju migracijama predviđa da će Vlada Republike Srbije na predlog Komesarijata za izbeglice i migracije u roku od 12 meseci od dana stupanja na snagu Zakona o upravljanju migracijama (što je bilo još u novembru 2012. godine), usvojiti plan integracije.¹⁵⁶ Do momenta sastavljanja ovog izveštaja plan integracije nije usvojen. Od početka 2014. godine očekuje se usvajanje uredbe o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora radi privremenog smeštaja, koja će predvideti buduće modalitete integracije i omogućiti nastavak rada po ovom pitanju, ali uredba nije doneta.¹⁵⁷ Komesarijat za izbeglice i migracije tokom 2014. godine nijednoj osobi nije odobrio novčana sredstva radi regulisanja smeštaja zato što se Komesarijatu za izbeglice niko sa takvim zahtevom nije obratio.¹⁵⁸ Za dve osobe obezbeđen je smeštaj.¹⁵⁹

Od usvajanja Zakona o upravljanju migracijama 2012. godine ništa nije učinjeno na stvaranju uslova za integraciju ljudi koji dobiju međunarodnu zašti-

153 Član 46 ZOA.

154 Članovi 15 i 16 Zakona o upravljanju migracijama.

155 Član 15, st. 1 Zakona o upravljanju migracijama.

156 Članovi 16 i 21 Zakona o upravljanju migracijama.

157 Zakonom o budžetu za 2014, Komesarijatu za izbeglice i migracije odobreno je 2.000.000 dinara za integraciju lica kojima je odobrena supsidijarna zaštita ili izbeglički status na osnovu Zakona o azilu. Informacija iz odgovora Komesarijata za izbeglice i migracije na zahtev za pristup informaciji od javnog značaja br. 019-205-1/2014. od 5. februara 2014.

158 Odgovor Komesarijata za izbeglice i migracije, br. 019 -701/1-2015 na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja Beogradskog centra za ljudska prava, od 2. marta 2015.

159 *Ibid.* Prema saznanjima Beogradskog centra za ljudska prava ove dve osobe su smeštene u objektu koji se nalazi pored centra u Banji Koviljači, te ove osobe još uvek borave u okruženju ljudi koje traže azil što svakako neće olakšati njihovu integraciju u srpsko društvo.

tu u Srbiji. Komesarijat za izbeglice i migracije je obavestio Beogradski centar da je u pripremi izrada programa za integraciju, koji će se izraditi u saradnji sa zemljama članicama Evropske unije, koje su partneri na trenutnom *twinning* projektu. Komesarijat za izbeglice nije obavestio Beogradski centar o tome u kom roku će se izraditi program integracije. Takođe, Komesarijat za izbeglice je u obaveštenju Beogradskom centru naveo da je predviđeno da se pripremljena dokumenta u oblasti integracije predstave zainteresovanim stranama radi davanja dodatnih sugestija i komentara. S druge strane, Komesarijat za izbeglice je naveo da kada je reč o aktu koji bi trebalo da reguliše procedure smeštaja u objekte namenjene za stanovanje lica kojima je priznato utočište, neće biti sprovedena javna rasprava jer je reč o dokumentu koji ne zadire u prava već samo reguliše internu proceduru.¹⁶⁰

Dve osobe, poreklom iz Turske, kojima je odobren zahtev za azil i deljeno utočište, napustili su Srbiju u 2014. godini i uz pomoć kancelarije UN-HCR u Beogradu preselili su se u Švedsku, jer su se u Srbiji suočavali sa istim problemima kao u Turskoj i jer nisu postojali nikakvi stvarni izgledi da će im biti omogućena bilo kakva vrsta integracije.¹⁶¹

Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava (u daljem tekstu: Komitet) razmatrao je u maju 2014. godine, drugi periodični izveštaj Srbije o sprovođenju Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.¹⁶² Komitet je ceo jedan odeljak posvetio tražiocima azila i interno raseljenim licima. Ocenjujući rad Komesarijata za izbeglice i migracije, Komitet je izrazio svoju zabrinutost zbog činjenice da izbeglice i interno raseljena lica nemaju pristup sveobuhvatnim programima integracije. Komitet takođe brine zbog ograničenih kapaciteta službi za socijalni rad u mestima gde su locirani centri za azil i zbog nedovoljnih kapaciteta za prijem tražioca azila.¹⁶³

Komitet je preporučio Republici Srbiji:¹⁶⁴

- Da donese potrebne podzakonske akte i usvoji druge mere, uključujući trening za službenike za migracije, kao i mere zaštite nezavisnosti Kancelarije za azil, kako bi se osiguralo potpuno sprovođenje Zakona o azilu iz 2008. i pravedan i efikasan postupak azila, a posebno poštovanje načela *non-refoulement*;

160 *Ibid.*

161 Komesarijat za izbeglice i migracije im je ponudio samo časove jezika, i to organizovane od strane nevladine organizacije Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, gde se izbeglice nisu osećali bezbedno i prijatno jer su stalno bili ispitivani o njihovom statusu i nisu želeli da pohađaju kurs jezika u tim uslovima.

162 Ekonomski i socijalni savet Ujedinjenih nacija, dokument E/C.12/SRB/CO/2.

163 *Ibid.*, članovi 2, 9 i 11.

164 Ekonomski i socijalni savet Ujedinjenih nacija, dokument E/C.12/SRB/CO/2, str 5.

- Da uspostavi funkcionalan mehanizam lokalne integracije za osobe koje po Zakonu o azilu dobijaju status izbeglica, kao i interno raseljenih lica u oblastima obrazovanja, socijalne pomoći, učenja jezika, profesionalnih treninga i stanovanja;
- Da kreira nacionalnu strategiju i akcioni plan za rešavanje pitanja izbeglica i interno raseljenih lica koji bi sadržao jasne vremenske rokove i budžet za predviđene aktivnosti;
- Da poveća kapacitet službi za socijalni rad u mestima gde se nalaze centri za azil, kako bi bolje odgovorile na potrebe tražioca azila i osoba kojima je priznat status izbeglice.

Prema Pravilniku o socijalnoj pomoći za lica koja traže azil odnosno kojima je odobren azil (u daljem tekstu: Pravilnik), mesečnu novčanu pomoć može ostvariti osoba koja nije smeštena u Centru za azil i koja nema prihode ili su ti prihodi ispod cenzusa utvrđenih Pravilnikom.¹⁶⁵ Ova odredba o uslovima za dobijanje novčane pomoći je kontradiktorna jer obično oni tražioci azila koji borave na privatnoj adresi imaju dovoljno sredstava da plate troškove smeštaja van centra za azil. Pored toga, ne postoji razuman razlog zbog čega bi tražioci azila koji borave u centrima za azil bili lišeni prava na novčanu pomoć, budući da se oni često nalaze u veoma lošoj materijalnoj situaciji. Pravnici Beogradskog centra za ljudska prava su se u decembru 2014. godine obratili Centru za socijalni rad pri opštini Novi Beograd, sa molbom da se dodeli socijalna pomoć petočlanoj porodici iz Iraka koja je bila u postupku azila i boravila na privatnoj adresi bez redovnih novčanih prihoda. Nadležni centar za socijalni rad je blagovremeno i ispravno reagovao u skladu sa Pravilnikom o socijalnoj pomoći za lica koja traže odnosno kojima je odobren azil i odobrio novčanu pomoć tražiocima azila. To je svakako pozitivan primer postupanja nadležnih institucija u sistemu azila.

Na osnovu dosadašnje neaktivnosti nadležnih organa moglo bi se zaključiti da integracija ne predstavlja prioritetno pitanje iako je ona ključna za uspostavljanje celovitog sistema azila. Sve veći broj ljudi traži azil u Srbiji, te je razumno očekivati i da će sve više osoba dobijati međunarodnu zaštitu i da sistemaska podrška ovim ljudima mora da se uspostavi.

Putna isprava za izbeglice

Zakon o azilu predviđa da će se licima kojima je odobreno utočište izdati putna isprava na propisanom obrascu, sa rokom trajanja od dve godine.¹⁶⁶

165 Član 3 Pravilnika o socijalnoj pomoći za lica koja traže azil odnosno kojima je odobren azil.

166 Član 62 ZOA.

Pored toga, pravo na putnu ispravu garantovano je i članom 48 Konvencije o statusu izbeglica. Međutim, od stupanja na snagu Zakona o azilu Ministarstvo unutrašnjih poslova nije usvojilo obrazac o izgledu i sadržini putne isprave za izbeglice, usled čega izbeglicama putna isprava ne može biti izdata.¹⁶⁷ Ni Ustav Republike Srbije ni Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ne predviđaju kao prihvatljiv osnov ograničenja slobode kretanja nepostojanje pravnog propisa na osnovu koga bi putna isprava bila izdata. Pravnici Beogradskog centra za ljudska prava su u 2014. godini podneli ustavnu žalbu Ustavnom sudu Srbije zbog toga što izbeglicama u Srbiji MUP ne može da izda putnu ispravu, usled čega im je ograničena sloboda kretanja.¹⁶⁸

167 Dopis Kancelarije za azil 03/10 br. 26-1280/13, 14. februar 2014.

168 Ustavni sud do kraja 2014. godine nije odlučio u ovom predmetu.

Rad na izradi novog zakona o azilu

Odlukom MUP u decembru 2013. godine osnovana je Projektna grupa koja je imala mandat da razmotri i analizira pravne regulative i stanje u oblasti azila kao i da predloži rešenja na osnovu kojih će se izraditi novi zakon o azilu.¹⁶⁹ Sastancima Projektna grupe prisustvovali su predstavnici državnih institucija (Ministarstvo unutrašnjih poslova, Komesarijat za izbeglice i migracije, Zaštitnik građana), predstavnici međunarodnih agencija i organizacija (UNHCR, IOM, Delegacija EU u Srbiji, Kancelarija UN u Republici Srbiji) kao i predstavnici nevladinih organizacija (Beogradski centar za ljudska prava, Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, Grupa 484 i Zero tolerance), a njom je predsedavao tadašnji državni sekretar u Ministarstvu unutrašnjih poslova Vladimir Božović. Rad Projektna grupe je predstavljao primer dobre prakse okupljanja državnih organa, organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija u jedan široki forum sa zajedničkim ciljem da se unapredi postojeći sistem azila u Republici Srbiji. U okviru rada Projektna grupe svim akterima je pružena mogućnost i prostor da komentarišu važeći Zakon o azilu i da istaknu probleme u praksi. Takođe, članovi Projektna grupe su mogli da podnesu svoje predloge izmena Zakona o azilu, što je Beogradski centar za ljudska prava učinio zajedno sa organizacijom Grupa 484.¹⁷⁰ Nakon parlamentarnih izbora održanih u martu 2014. godine, Projektna grupa se sastala samo dva puta. Sa prestankom mandata prethodnog ministra unutrašnjih poslova, prestao je i mandat državnog sekretara Vladimira Božovića, predsedavajućeg Projektna grupe. Od tada nije održan nijedan sastanak niti su članovi Projektna grupe obavesteni o tome da li je mandat Projektna grupe formalno prestao. Projektna grupa je imala dobar radni potencijal i njeni sastanci su u velikoj meri bili konstruktivni te je neodgovorno od Ministarstva unutrašnjih poslova što je Projektna grupa prestala sa radom bez ostvarivanja cilja svog mandata i bez ikakvog obavještenja.¹⁷¹

169 Do iznetih podataka Beogradski centar za ljudska prava je došao tokom prisustva na radnim sastancima Projektna grupe.

170 Vidi Miroslava Jelačić i dr, „Unapređenje Zakona o azilu”, *Izazovi sistema azila*, (Grupa 484, Beogradski centar za ljudska prava i Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2014), str. 71-170, dostupno na http://www.azil.rs/doc/IZAZOVI_SISTEMA_AZIIA__web_final_.pdf.

171 Beogradski centar za ljudska prava je 30. juna 2014. godine podneo molbu Ministarstvu unutrašnjih poslova u cilju dobijanja obavještenja o daljem radu Projektna i Radne grupa za izradu zakona o azilu. Ministarstvo unutrašnjih poslova nije odgovorilo na ovu molbu.

O tražiocima azila u medijima

„Rekli su nam biće kod vas samo 150 azilanata. To je neistina, jer za 150 azilanata njima ne bi trebalo 17 hektara kasarne u Maloj Vrbici [...] Bitno je da su se naši preci na Solunskom frontu borili za svoje potomke, mi se danas borimo za naše potomke. To mesto borbe je u ovom trenutku Mala Vrbica”.¹⁷²

Izveštavanje medija o tražiocima azila u Republici Srbiji tokom 2014. godine uglavnom se odnosilo na veliko povećanje broja tražilaca azila u Srbiji te godine, na strah od potencijalne epidemije ebole, krijumčarenje i ilegalni prelazak granice, ali i na probleme sa kojima se susreću tražioci azila kako u Srbiji tako i na putu do nje. Mediji su izveštavali o nekoliko protesta koji su u Srbiji održani zbog trenutnog ili potencijalnog prisustva tražilaca azila, a stiče se utisak da pojedini dnevni listovi saosećaju sa i podržavaju organizatore tih protesta, od kojih su barem jednom bili prisutni i članovi ekstremno desničarskih organizacija.¹⁷³ Naslovi su često senzacionalistički. Problematično je i što mediji često navode ime tražilaca azila, čime bi mogli da dovedu u pitanje ličnu bezbednost tražilaca azila, kao i bezbednost njihove porodice.¹⁷⁴

Lako se može zaključiti da mnogi novinari u Srbiji ne poznaju ni najosnovnije termine izbegličkog prava, što ne samo da otežava pravilno izveštavanje, već i doprinosi stvaranju pogrešne slike o tražiocima azila. Osim nepoznavanja terminologije, autori mnogih članaka pokazuju potpuno nerazumevanje okolnosti u kojima se nalaze tražioci azila. Najbolji primer i jednog i drugog problema jeste izraz „ilegalni migranti”, koji se uglavnom koristi kao sinonim za „tražilac azila”. Tako, na primer, *RTS* prenosi da „Ilegalni migranti mogu da zatraže azil u našoj zemlji, ali oni to uglavnom ne čine, jer Srbiju smatraju tek prolaznom stanicom”.¹⁷⁵ Ovako se stiče utisak da se „ilegalni migranti” odluču-

172 „Održan miting „Stop azilu”, *Gradska opština Mladenovac*, 6. oktobar 2014, dostupno na <http://www.mladenovac.rs/vesti/aktuelnosti/1945.html>.

173 „Protest u Mladenovcu: Demokrate i Dveri zajedno protiv azilanata”, *Kurir*, 6. oktobar 2014, dostupno na <http://www.kurir.rs/vesti/politika/protest-u-mladenovcu-demokrate-i-dveri-zajedno-protiv-azilanata-clanak-1582945>.

174 Vidi „Valjevo: Azilanti zbog tuberkuloze i promrzlina završili u bolnici”, *Blic*, 28. januar 2014, dostupno na <http://www.blic.rs/Vesti/Srbija/438089/Valjevo-Azilanti-zbog-tuberkuloze-i-promrzlina-završili-u-bolnici>; „Kako su me švercovali kroz Srbiju: Ispovest azilanta iz Sirije”, *Blic*, 9. oktobar 2014, dostupno na <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/501069/Kako-su-me-svercovali-kroz-Srbiju-Ispovest-azilanta-iz-Sirije>.

175 „Ilegalni migranti u Subotici”, *RTS*, 12. decembar, dostupno na <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/57/Srbija+danas/1773675/Ilegalni+migranti+u+Subotici.html>.

ju da traže azil samo ukoliko im to odgovara iz ekonomskih ili sličnih razloga. Termin „izbeglica” koristi se veoma retko.

Mediji često predstavljaju tražioce azila kao rizik po bezbednost i zdravlje građana. Tako *Telegraf*, u članku pod nazivom „ZAJEČAR: Grad pun bolesnih azilanata iz Afrike, niko nije išao na lekarski pregled!”, prenosi sledeće:

„U poslednjih mesec dana na teritoriji grada Zaječara uhapšeno je preko 250 lica afro-azijskog porekla. U noći između 22. i 23. oktobra na teritoriji ovog grada uhapšeno je četrdeset i šest osoba, a večeras je privedeno još petnaest lica i četvorica taksista koji su ih prevozili [...], Zakazan je Štab za vanredne situacije, na kom ćemo pronaći način da građane Zaječara zaštitimo od ilegalnih migranata koji su svakoga dana na teritoriji Zaječara, a mnogi od njih pređu celu teritoriju Srbije [...] Mnogi od ilegalnih imigranata upravo su prenosioci najvećih zaraza u istoriji čovečanstva [...]”¹⁷⁶

U članku pod spektakularnim naslovom „Invazija azilanata u Srbiji”, *Večernje novosti* pišu:

„Među ovogodišnjim ‚došljacima’ ima 462 dece (13,32 odsto), od čega čak 286 njih samo, bez pratnje odraslih! Roditelji ih puštaju ka Evropi, gde imaju rodbinu, nadajući se da će se bar oni domoći boljeg života [...] [Broj azilanata] po pravilu iz godine u godinu se duplira, pa je Srbija na sve većim mukama [...] U prvoj polovini godine policija je otkrila i veliki broj onih koji su pokušali ilegalno da uđu ili izađu iz naše zemlje. Tako je 194 stranaca direktno otkriveno u ilegalnom prelasku granice, a njih 2.124 je zaustavljeno u pokušaju da je ilegalno pređe.”¹⁷⁷

Iako se u gore navedenom članku tražioci azila opisuju kao „nevoljnici koji dolaze u našu zemlju sa zaraćenih područja”, čitaoci bi po svoj prilici trebalo da zaključe kako su tražioci azila izuzetan teret za Republiku Srbiju, a za koji ni zemlje Evropske unije nisu zainteresovane, pa i da mnoge porodice u zemljama porekla bahato šalju svoju maloletnu decu samu „truhom za kruhom” u Evropu, „gde imaju rodbinu”. Kada je reč o sprečavanju ilegalnog prelaska granice, pri čemu se ne pravi razlika između ulaska i izlaska iz Republike Srbije, nema ni reči o tome da u odnosu na lica koja izraze nameru da traže azil, odnosno kod kojih se takva namera prepoznata, važi načelo nekažnjavanja za nezakonit ulazak ili boravak,¹⁷⁸ kao i zabrana proterivanja ili vraćanja. Tako se, takođe, ne pravi jasna razlika između tražilaca azila i iregularnih migranata i

176 „ZAJEČAR: Grad pun bolesnih azilanata iz Afrike, niko nije išao na lekarski pregled!”, *Telegraf*, 24. oktobar 2014, dostupno na <http://www.telegraf.rs/vesti/1281089-pretnja-od-ebrole-preko-ilegalnih-imigranata-bolesni-azilanti-iz-afrike-u-zajecaru-niko-nije-isao-na-lekarski>.

177 „Invazija azilanata u Srbiji”, *Večernje novosti*, 21. jun 2014, dostupno na <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:497221-Invazija-azilanata-u-Srbiji>.

178 O načelu nekažnjavanja vidi *Pravo na utočište 2013*, str. 29–31.

često spominjanje tražilaca azila u kontekstu krijumčarenja i ilegalnog prelaska granice stvara utisak da je reč o osobama koje krše zakon.

Puno medijske pažnje bilo je posvećeno protestima meštana protiv smeštanja centara za azil u njihovom kraju ili radi njihovog izmeštanja odatle. Kada je grupa tražilaca azila trebalo da stigne u privatni smeštaj u Banji Vrujci, mediji su prenosili strah meštana da će „turističko mesto” Banja Vrujci imati veliku štetu od prisustva tražilaca azila.¹⁷⁹ Kada su meštani Bogovađe zahtevali da se tražioci azila presele iz prihvatilišta Crvenog krsta u Bogovađi, mediji su preneli da se oni plaše „virusa ebole i drugih zaraznih bolesti, a na protestu su upozorili i da je veliki broj vikendica i kuća obijen, kao i da ih azilanti tokom noći uznemiravaju u njihovim domovima.”¹⁸⁰

Kada je u oktobru 2014. godine u Maloj Vrbici, opština Mladenovac, organizovan protest protiv najave Komesarijata za izbeglice i migracije da će se tu otvoriti centar za azil, RTS je prenosila neverovatnu informaciju da je meštanim najavljeno „da bi za prve komšije mogli imati i do 2.500 azilanata”.¹⁸¹ Ipak, RTS je pažnju gotovo isključivo posvetila pitanju da li opštinski funkcioneri imaju pravo da se pojave na protestu ukoliko dolaze iz stranaka sa potpuno različitim ideološkim pozicijama, budući da su na protestu bili prisutni članovi Demokratske stranke i Dveri.¹⁸² Mediji nisu komentarisali ksenofobične parole poput „Stop azilu!!!”, „Da investicije, ne azil” i „Zaštitimo budućnost dece”; naprotiv, izveštavanje o činjenici da su opštinske vlasti podržale ovakav skup mogao bi, u očima javnosti, da mu da neprimereni legitimitet.

Naročito je zabrinjavajuće što veliki broj komentara čitalaca na ovakve članke izražava duboku ksenofobiju, netoleranciju, nerazumevanje situacije u kojoj se nalaze tražioci azila, pa i otvoreni rasizam.¹⁸³ Način izveštavanja medija o tražiocima azila nesumnjivo doprinosi ovakvoj reakciji javnosti.

Moglo bi se zaključiti da je jedan od osnovnih problema medijskog izveštavanja o tražiocima azila činjenica da građani vrlo retko imaju priliku da čuju mišljenje eksperata, pa čak i nadležnih državnih organa, kako bi se stekao uvid

179 „Azilanti nepoželjni u Banji Vrujci”, *Večernje novosti*, 22. januar 2014, dostupno na <http://www.novosti.rs/vesti/srbija.73.html:474568-Azilanti-nepozeljni-u-Banji-Vrujci>.

180 „Bogovađa: Peticijom teraju azilante”, *Večernje novosti*, 4. novembar 2014, dostupno na <http://www.novosti.rs/vesti/srbija.73.html:518061-Bogovadja-Peticijom-teraju-azilante-iz-Afrike>.

181 „Kako su azilanti spojili DS i Dveri”, *RTS*, 9. oktobar 2014, dostupno na <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1718790/Kako+su+azilanti+spojili+DS+i+Dveri.html>.

182 *Ibid.*

183 Videti komentare čitalaca na članke: „U PROLAZU: Azilanti u Bogovađi odmaraju na putu do boljeg života”, *Kurir*, 17. avgust 2014, dostupno na <http://www.kurir.rs/komentari/u-prolazu-azailanti-u-bogovadi-odmaraju-na-putu-do-boljeg-zivota-clanak-1512265>; „Subotica: Azilanti u promrzlinama, gladuju i deca!”, *Večernje novosti*, 9. decembar 2014, dostupno na <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:523494-Subotica-Azilanti-u-promrzlinama-gladuju-i-deca>.

u često tragičnu situaciju tražioca azila i u međunarodnopravnu i zakonsku obavezu Republike Srbije da obezbedi smeštaj i adekvatne životne uslove licima koja izraze nameru da traže azil.¹⁸⁴

Ni sami nosioci javnih funkcija, kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou, nisu doprineli da se u javnosti poboljša slika o tražiocima azila u Srbiji. Predstavnici mesnih zajednica često ne samo da se nisu distancirali od ksenofobnih protesta koji su nekoliko puta održani, već su bili i aktivni učesnici u njima i svojim prisustvom i izjavama davali im legitimitet.

Tako je, na primer, predsednik mesne zajednice Banja Vrujci, podržao proteste protiv prisustva azilanata u tom „turističkom” kraju,¹⁸⁵ dok je predsednica mesne zajednice Bogovađa podržala proteste meštana u opštini Lajkovac, navodeći sledeće razloge:

„Plašimo se i zbog opasnosti od virusa ebole, ali i nerešenih komunalnih problema nastalih od kad su se pojavili azilanti, što dodatno ugrožava higijenu [...] Protestujemo, jer nam prete i druge zaraze, s obzirom na to da ilegalni prelazak preko granice ne podleže odgovarajućoj zdravstvenoj kontroli. Sve to uz nedostatak vodovoda, kanalizacije, bilo kakve infrastrukture, dodatno ugrožava zdravlje i higijenu u Bogovađi.”¹⁸⁶

Problematično je što ovakve navode niko nije demantovao, naročito s obzirom na to da tražioci azila po smeštaju u CA podležu lekarskom pregledu kako bi se utvrdilo njihovo zdravstveno stanje. Izjava o „nedostatku vodovoda, kanalizacije, bilo kakve infrastrukture” upućuje na to da je smeštaj u centrima za azil nehigijenski, pa samim tim i da predstavlja sanitarnu opasnost po lokalno stanovništvo.

Značajan događaj, u kojem su predstavnici lokalne samouprave pružili podršku protestima protiv smeštanja tražioca azila u određenom mestu, desio se u Mladenovcu, gde je predsednik opštine lično učestvovao i govorio na protestu. Osim toga, navedeno je da su podršku skupu pružili i predstavnici opština Vračar, Smederevska Palanka i Topola.¹⁸⁷ Predsednik Opštine Mladenovac ponovio je kako opština nema kapacitete da smesti navodno dve hiljade tražioca azila.¹⁸⁸ To nije bio prvi put da se u Mladenovcu organizuje protest. Iako je

184 Videti više o položaju javnog mnjenja u Srbiji o tražiocima azila u *Stav građana Srbije prema tražiocima azila* (UNHCR i CeSID, 2014), str. 13-21.

185 „Azilanti nepoželjni u Banji Vrujci”, *Večernje novosti*, 22. januar 2014, dostupno na <http://www.novosti.rs/vesti/srbija.73.html:474568-Azilanti-nepozeljni-u-Banji-Vrujci>.

186 „Bogovađa: Peticijom teraju azilante”, *Večernje novosti*, 4. novembar 2014, dostupno na <http://www.novosti.rs/vesti/srbija.73.html:518061-Bogovadja-Peticijom-teraju-azilante-iz-Afrike>.

187 „Borba za Mladenovac”, *Danas*, 16. oktobar 2014, dostupno na http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/pravo_danas/borba_za_mladenovac_.1118.html?news_id=290889.

188 „Kako su azilanti spojili DS i Dveri”, *RTS*, 9. oktobar 2014, dostupno na <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1718790/Kako+su+azilanti+spojili+DS+i+Dveri.html>.

Komesarijat za izbeglice i migracije demantovao da bi u Mladenovcu trebalo da se smesti dve hiljade ljudi,¹⁸⁹ osim Zaštitnika građana, reakcija državnih organa bila je neadekvatna, premda se politička partija čiji je član predsednik opštine Mladenovac ogradila od skupa o kojem je reč.¹⁹⁰

Ipak, čini se da su mediji ove godine pokušali da građanima približe probleme i patnje sa kojima su se tražioci azila susreli u zemljama porekla ili na putu do Srbije. U članku „Valjevo: Azilanti zbog tuberkuloze i promrzlina završili u bolnici”, *Blic* prenosi priču trojice hospitalizovanih tražilaca azila, koristeći pri tom termin „izbeglice”.¹⁹¹ *Blic* je takođe pisao o tražiocu azila iz Sirije i njegovom putu kroz Srbiju, pri čemu su čitaoci mogli da čuju nešto o problemima s kojima se suočavaju sirijske i druge izbeglice u našoj zemlji:

„Konačnu odluku da napusti rodni Damask, Sultan je doneo nakon što je njega i drugove s fakulteta uhapsila režimska vojska, a onda ih brutalno mučila i pretukla. Nije slutio da će ga mnogo sličnih scenarija dočekati na putu do azila u Nemačkoj [...] Srpska policija nas je čekala. Tukli su nas, šamarali i uzeli nam novac. A onda su nas vratili u Makedoniju’, ispričao je Sultan za *Hafington Post* [...] U policiji su im tražili da plate kaznu od 50 evra zato što su ilegalno prešli granicu. Pritvorili su ih na jednu noć i dali im nedelju dana da napuste Srbiju. Videvši gde sve to vodi, Sultan je platio 1.500 evra krijumčarima da bi mogao da se ušunja u Mađarsku i pređe austrijsku granicu [...]”¹⁹²

Naročito je zanimljiva pažnja sa kojom su mediji pratili pomoć koju su tražioci azila smešteni u centru u Obrenovcu pružili lokalnom stanovništvu tokom katastrofalnih poplava koje su u proleće 2014. godine naročito teško pogodile taj grad. Premda naslovi kao što su „Dobro se dobrim vraća: Azilanti pomažu u odbrani od poplava”,¹⁹³ „Azilanti spasavaju Srbe: Vi ste pomogli nama, sada ćemo mi vama!” i „Azilanti pomažu Krupnju, meštani prezadovoljni!”¹⁹⁴ nisu ništa manje senzacionalni, oni ipak predstavljaju svojevrsan zaokret u izve-

189 „Političari na protestu protiv azilanata”, *Radio Slobodna Evropa*, 7. oktobar 2014, dostupno na <http://www.slobodnaevropa.org/content/politicari-na-protestu-protiv-azilanata/26625768.html>.

190 „Osuda protesta protiv azilanata”, *B92*, 7. oktobar 2014, dostupno na http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=10&dd=07&nav_id=908536.

191 „Valjevo: Azilanti zbog tuberkuloze i promrzlina završili u bolnici”, *Blic*, 28. januar 2014, dostupno na <http://www.blic.rs/Vesti/Srbija/438089/Valjevo-Azilanti-zbog-tuberkuloze-i-promrzlina-završili-u-bolnici>.

192 „Kako su me švercovali kroz Srbiju: Ispovest azilanta iz Sirije”, *Blic*, 9. oktobar 2014, dostupno na <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/501069/Kako-su-me-svercovali-kroz-Srbiju-Ispovest-azilanta-iz-Sirije>

193 „Dobro se dobrim vraća: Azilanti pomažu u odbrani od poplava”, *Blic*, 21. maj 2014, dostupno na <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/467290/Dobro-se-dobrim-vraca-Azilanti-pomazu-u-odbrani-od-poplava-FOTO>.

194 „Azilanti spasavaju Srbe: Vi ste pomogli nama, sada ćemo mi vama!”, *Blic*, 16. maj 2014, dostupno na <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/465637/Azilanti-spasavaju-Srbe-Vi-ste-pomogli-nama-sada-ćemo-mi-vama>.

štavanju medija o tražiocima azila, koji konačno više nisu bezbednosni rizik ili puki ekonomski migranti, već „hrabri momci mahoom (*sic*) iz afričkih zemalja [od kojih su neki] strahote poplava već osetili na svojoj koži u rodnoj Africi”.¹⁹⁵

Pojedini mediji pratili su položaj tražilaca azila i izbeglica sa većim stepenom profesionalnosti. Tako je nedeljnik *Vreme*, zahvaljujući Evropskoj uniji, koja je kroz program *Jačanje medijske slobode u Srbiji* finansirala projekat *Pogled uprt u evropsko pravo: Izbeglice i azilanti*, od februara do novembra 2014. godine objavio 20 tekstova o tražiocima azila i izbeglicama. U tom periodu, objavljeno je i devet specijalnih publikacija, a organizovane su i dve panel diskusije. Novinari koji su radili na ovom projektu su prilikom izveštavanja pravilno koristili terminologiju izbegličkog prava i prenosili su stavove svih aktera u sistemu azila što doprinosi stvaranju objektivnije slike o situaciji u oblasti azila.

Opšte uzev, medijsko izveštavanje o tražiocima azila u Republici Srbiji i dalje pati od nepoznavanja terminologije izbegličkog prava. Iako su mediji u 2014. godini bili više zainteresovani da čuju priče pojedinih tražilaca azila i o njima izveštavali pretežno pozitivno kada je reč bila o pomoći koju su pružili tokom poplava, pre bi se moglo zaključiti da je reč o izolovanim slučajevima koji ipak predstavljaju korak ka boljem, ali nisu dovoljni da se slika koja je u javnosti stvorena o licima koja traže azil u Republici Srbiji suštinski promeni. Iz tog razloga, neophodno je da se novinari bolje upoznaju sa pojmovima izbegličkog prava. Takođe je važno da tražiocima azila medijsko izveštavanje ne pristupa kao spektaklu, već da bude objektivno i u skladu sa zahtevima profesionalne etike. Naposletku, potrebno je i da javnost ima priliku da od nadležnih institucija dobije celokupan uvid u sistem azila u Republici Srbiji.

195 „Azilanti pomažu Krupnju, meštani prezadovoljni!”, *Prva*, 21. maj 2014, dostupno na <http://www.prva.rs/vesti/info/41903/azilanti-pomazu-krupnju-mestani-prezadovoljni.html>.

Preporuke

Na osnovu iskustva u pružanju pravne pomoći tražiocima azila i na osnovu nalaza objavljenih u dosadašnjim izveštajima Beogradskog centra za ljudska prava o sistemu azila, Beogradski centar je definisao niz preporuka za različite institucije u sistemu azila.

Preporuke Vladi RS:

1. Obezbediti nezavisnost Komisije za azil i imenovati članove koji su se dosadašnjim stručnim radom posebno istakli u oblasti zaštite ljudskih prava.
2. Ustanoviti odgovarajuće kriterijume za ažuriranje liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država i revidirati listu koja trenutno važi.
3. Usvojiti plan integracije za lica koja u Srbiji uživaju međunarodnu zaštitu, kao što je predviđeno Zakonom o upravljanju migracijama i izdvojiti adekvatna sredstva za njegovo sprovođenje.
4. Pružiti značajniju materijalnu i tehničku podršku lokalnim institucijama koje se suočavaju sa većim prilivom tražilaca azila.

Preporuka Narodnoj skupštini RS:

1. Usvojiti novi zakon o azilu koji će biti usaglašen sa standardima EU i koji će moći da odgovori na izazove migracijskih tokova u RS.

Preporuke Ministarstvu unutrašnjih poslova:

1. Uspostaviti mehanizme, u skladu sa principima međunarodne zaštite, za procenu i profilisanje koji bi omogućili razlikovanje tražilaca azila od drugih kategorija migranata i njihovo adekvatno upućivanje, čime bi se smanjio pritisak na sistem azila.
2. Obezbediti poštovanje Preporuke Zaštitnika građana br. 75-6/14 od 10. februara 2014. godine.
3. Omogućiti da se u svim policijskim upravama na teritoriji Republike Srbije izdaju potvrde o izraženoj nameri za traženje azila.
4. Prevesti Uputstvo o postupanju prema dovedenim i zadržanim licima na arapski, farski i urdu jezik.
5. Sastaviti posebni obrazac koji bi se davao strancima i na kome bi, na jeziku koji stranac razume, bila pobrojana prava stranca lišenog slo-

bode ali i obaveštenje da stranac, ukoliko je zemlju porekla napustio zbog progona ili nasilja opštih razmera, ima pravo da u Srbiji traži azil. Navedeni obrazac bi trebalo prevesti na engleski, francuski, arapski, farsi i urdu.

6. Obezbediti pristup postupku azila svim strancima koji izraze nameru za traženje azila tokom policijskog hapšenja ili policijskog zadržavanja.
7. Sprovoditi sve službene radnje koje prethode podnošenju zahteva za azil blagovremeno i bez odugovlačenja i u skladu sa Zakonom o azilu.
8. Omogućiti tražiocima azila da podnesu zahtev za azil u roku od 15 dana od dana registracije.
9. Poštovati rok od 60 dana za donošenje prvostepene odluke o zahtevu za azil.
10. Primenjivati koncept sigurne treće zemlje samo onda kada postoje garancije da će treća država prihvatiti da odlučuje o konkretnom zahtevu za azil u meritumu.
11. Omogućiti izdavanje putnih isprava za izbeglice u skladu sa Zakonom o azilu i Ženevskom konvencijom o statusu izbeglica.
12. Omogućiti nezavisni monitoring pristupa proceduri za dobijanje azila na graničnim prelazima kroz saradnju između MUP, UNHCR i nevladinih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava.
13. Uspostaviti redovne programe obuke za sve policijske službenike o pravu azila i o postupanju s tražiocima azila, kao ranjivom grupom.
14. Obezbediti da postupak azila sprovode civilni službenici koji su za to posebno obučeni.
15. Uspostaviti efikasniju koordinaciju i komunikaciju između Komesarijata za izbeglice i Ministarstva unutrašnjih poslova u cilju efikasnog sprovođenja postupka azila u svim centrima za smeštaj tražilaca azila.

Preporuka Ministarstvu pravde:

1. Obezbediti sudijama Upravnog suda odgovarajuću obuku o međunarodnim standardima u oblasti izbegličkog prava, posebno o zabrani prisilnog vraćanja.

Preporuke Komesarijatu za izbeglice i migracije:

1. Obezbediti adekvatan smeštaj za sve tražioce azila koji ispunjava minimalne standarde za dostojanstven život – odgovarajući prostor za stanovanje, održavanje higijene, ishranu, zadovoljenje kulturnih i verskih potreba.

2. Voditi računa prilikom donošenja odluke o otvaranju privremenih ili trajnih centara za smještaj tražilaca azila da smještaj mora biti u funkciji postupka azila, odnosno u blizini sedišta svih nadležnih institucija u oblasti azila, kako bi se omogućilo efikasno, blagovremeno i ekonomično sprovođenje postupka azila.
3. Obezbediti poštovanje Preporuke Zaštitnika građana br. 75-6/14 od 10. februara 2014. godine.
4. Uspostaviti efikasniju koordinaciju i komunikaciju između Komesarijata za izbeglice i Ministarstva unutrašnjih poslova u cilju efikasnog sprovođenja postupka azila u svim centrima za smještaj tražilaca azila.
5. Hitno predložiti Vladi usvajanje relevantnih podzakonskih akata kako bi se stvorio normativni okvir neophodan za sprovođenje integracije lica koja uživaju međunarodnu zaštitu, kao što je predviđeno Zakonom o upravljanju migracijama i osigurati sprovođenje istih mera.

CIP – Каталогизacija у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
341.43(497.11)“2014”

PRAVO na azil u Republici Srbiji 2014 / [urednik Lena Petrović]. - Beograd : Beogradski centar za ljudska prava, 2015 (Beograd : Dosije studio). - 63 str. : graf. prikazi ; 17 cm. - (Biblioteka Izveštaji / [Beogradski centar za ljudska prava] ; 25)

Tiraž 100. - Predgovor: str. 13-14. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-7202-155-4

а) Азил - Србија - 2014

COBISS.SR-ID 214337548

