



Pravo na utočište u Republici Srbiji
Beogradski centar za ljudska prava 2012.



Biblioteka

Izveštaji

19

*Biblioteka
Izveštaji*

PRAVO NA UTOČIŠTE U REPUBLICI SRBIJI 2012

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

Korektor i lektor

Jasna Alibegović

Grafičko oblikovanje korice

Bogdan Krasić

Fotografija na korici

Utočište na 6. spratu. Urbane izbeglice u Jordanu. Džalal tumara hodnikom na 6. spratu. Popločani podovi su hladni na dodir. UNHCR/ B. Sokol

Priprema za štampu

Dosije studio, Beograd

Štampa

Dis-kopi, Beograd

PRAVO NA UTOČIŠTE U
REPUBLICI SRBIJI
2012

Beogradski centar za ljudska prava
Beograd, 2013



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	8
Propisi Republike Srbije	9
Odluke	10
Uvod	11
1. Međunarodni pravni okvir	13
2. Pravo na azil u domaćem pravnom poretku	14
3. Statistike	15
4. Pristup teritoriji Republike Srbije i pristup postupku za dobijanje azila	19
4.1. Pristup na graničnim prelazima	19
4.2. Pristup na aerodromu „Nikola Tesla”	20
4.3. Pristup proceduri	20
4.4. Nekažnjavanje tražilaca azila i pristup postupku azila u prekršajnom postupku. . .	21
5. Postupak za dobijanje azila u Srbiji	24
5.1. Načela	25
5.2. Prvostepeni postupak	26
5.3. Drugostepni postupak	27
5.4. Postupak pred Upravnim sudom	27
5.5. Primena koncepta sigurne treće zemlje i kršenje zabrane vraćanja	28
6. Deportacije	32
7. Ostvarivanje prava i obaveza lica koja traže azil, izbeglica i lica kojima je dodeljena subsidijarna zaštita	33
7.1. Smeštaj	33
7.2. Integracija	34
8. Maloletni tražioci azila bez pratnje	35
8.1. Smeštaj maloletnih tražilaca azila	37
9. Psihološko stanje tražilaca azila u centrima za azil u Srbiji	41
10. Položaj iregularnih migranata u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija	42
Prilog 1: Ekstradicioni postupak i azil – prikaz jednog slučaja	47
Prilog 2: O tražiocima azila u Srbiji u medijima	49

Skraćenice

1. CRD General Comment No. 6 – UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin, od 1. septembra 2005, CRC/GC/2005/6.
2. ZOA – Zakon o azilu
3. *Izazovi prisilnih migracija 2013 – Izazovi prisilnih migracija: drugi pogled na pitanja azila i readmisije*, Grupa 484, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2013.
4. *Practitioners Guide no. 6 – Practitioners guide on migration and international human rights law – Practitioners Guide no. 6*, International Commission of Jurists, Ženeva, 2011.
5. *Serbia as a Safe Third Country – Serbia as a Safe Third Country: A Wrong Presumption*, Hungarian Helsinki Committee, Budimpešta, 2011.
6. *Srbija kao zemlja azila – Srbija kao zemlja azila: Zapažanja o položaju tražilaca azila i korisnika međunarodne zaštite u Srbiji*, UNHCR, avgust 2012.
7. *Serbia Revisited – Serbia as a Safe Third Country: Revisited*, Hungarian Helsinki Committee, jun 2012.
8. UNHCR Note on Burden and Standard – UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16. decembar 1998.
9. *Izveštaj 2011 – Ljudska prava u Srbiji 2011*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2012.
10. UNHCR Guidelines on Unaccompanied – UNHCR, *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, February 1997
11. ZIKS- Zakonom o izvršenju krivičnih zakncija
12. CPT- Council of Europe’s Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment

Međunarodni pravni izvori

Ujedinjene nacije

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

Savet Evrope

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

Propisi Republike Srbije

1. Odluka Vlade Republike Srbije o imenovanju članova Komisije, br. 119–1643/2008 od 17. aprila 2008. godine (*Sl. glasnik RS*, 42/08).
2. Odluka Vlade Republike Srbije o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država, *Sl. glasnik RS*, br. 67/2009.
3. Pravilnik o kućnom redu u Centru za azil, *Sl. glasnik RS*, 31/08.
4. Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u Centru za azil, *Sl. glasnik RS*, 31/08,
5. 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* br. 53/2008,
6. Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil, *Sl. glasnik RS*, 44/08
7. Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u Centru za azil, *Sl. glasnik RS*, 31/08
8. Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil, *Sl. glasnik RS*, 93/08.
9. Pravilnikom o bližim uputstvima za utvrđivanje prava na individualan obrazovni plan, njegovu primenu i vrednovanje, *Sl. glasnik RS*, 76/2010.
10. Rešenje Vlade Republike Srbije o imenovanju predsednika i članova komisije za azil, br. 119–6141/2012, od 20. septembra 2012. Godine.
11. Ustav Srbije, *Sl. glasnik RS*, 83/06.
12. Zakon o azilu, *Sl. glasnik RS*, 109/07.
13. Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, *Sl. glasnik RS*, br. 85/2005, 72/2009 i 31/2011
14. Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, *Sl. glasnik RS*, 20/2009
15. Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. list SRJ*, br. 33/97, 31/01 i *Sl. glasnik RS*, br.30/10.
16. Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, 72/09, 52/11.
17. Zakon o policiji, *Sl. glasnik RS* br.101/2005 i 63/2009
18. Zakon o prekršajima, *Sl. glasnik RS*, br. 101/2005, 116/2008 i 111/2009.
19. Zakon o strancima, *Sl. glasnik RS*, br. 97/2008.
20. Zakon o upravljanju migracijama, *Sl. glasnik RS*, br. 107/12.
21. Zakon o upravnom sporu, *Sl. glasnik RS*, br. 111/2009.
22. Zakon o zaštiti državne granice, *Sl. glasnik RS*, br. 97/2008 .

Odluke

Evropski sud za ljudska prava

1. *Amuur v. France*, predstavka br. 17/1995/523/609, presuda ESLJP od 25. 6. 1996.
2. *D. v. THE UNITED KINGDOM*, 30240/96 (1997).
3. *M. S. S. protiv Belgije i Grčke*, ECHR, App. No. 30696/09 (2011).

Međunarodni sud pravde

1. Presuda Međunarodnog suda pravde *Asylum Case (Columbia v. Peru)* od 20. novembra 1950, ICJ Reports 1950

Ustavni sud Republike Srbije

1. Odluka u predmetu, UŽ–5331/2012 od 28.12.2012,
2. UŽ–1286/2012, od 29.3.2012.

Upravni sud Republike Srbije

1. Presuda Upravnog suda posl. br. 8 U 3815/11 od 7. jula 2011.
2. Presuda Upravnog suda posl.br. 23 U 3831/12 od 11.10.2012.
3. Presuda Upravnog suda posl.br. 15 U 10336/11 od 10.11.2011.

Prekršajni sudovi Republike Srbije

1. Rešenje Prekršajnog suda u Preševu Ur. Br. 339/09–1 kb 18, od 11.3.2009.
2. Presuda Prekršajnog suda u Zrenjaninu, Odeljenje suda u Sečnju 2 Pr J–289/12, od 26.12.2012.
3. Presuda Prekršajnog suda u Smederevu 07 Pr 7375/12, od 30.07.2012.
4. Presude Prekršajnog suda u Pirotu, I 5 Pr 1942/12, 1943/12, 1944/12 od 08.09.2012.
5. Presude Prekršajnog suda u Pirotu, 2 Pr 1307/12, 1306/12, 1305/12 od 06.07.2012.
6. Presude Prekršajnog suda u Pirotu, 1–5 Pr 1062/12 i 1063/12, od 10.06.2012.

Odsek za azil, MUP RS

1. Rešenja MUP RS– Odsek za azil br. 03/9–26–2324/11 od 19.12.2012,
2. Rešenja MUP RS– Odsek za azil br. 03/9–4–26–2326/11 od 20.12.2012,
3. Rešenja MUP RS– Odsek za azil br. 03/9–26–17/12 od 6.12.2012.

Uvod

Beogradski centar za ljudska prava od 2012. godine uz podršku Visokog Komesarijata UN za izbeglice (UNHCR) sprovodi projekat pod nazivom „Pružanje pravne i psihološke pomoći tražiocima azila”, čiji je cilj obezbeđivanje adekvatne pravne i psihološke pomoći tražiocima azila i unapređivanje pravne regulative i prakse državnih organa u postupku azila.

Pored pružanja direktne pravne pomoći, pažnja Beogradskog centra tokom 2012. godine bila je usmerena na podizanje svesti građana i nadležnih organa o ovoj temi, na promociju novih, adekvatnih rešenja za uočene probleme, kao i na vođenje preciznih statističkih podataka o broju tražilaca azila, i prikupljanje informacija o zemljama porekla.

Izveštaj „*Pravo na utočište u Republici Srbiji 2012*” sadrži podatke do kojih je tim Beogradskog centra došao neposredno, tj. radom na terenu, ali i putem istraživanja, tj. konsultovanja izveštaja drugih vladinih i nevladinih organizacija koje su se bavile pitanjem azila u Srbiji.

Pravo na azil zajemčeno je Ustavom Republike Srbije, nacionalnim zakonodavstvom i nizom međunarodnih konvencija. Ipak, pet godina nakon početka primene Zakona o azilu 2008. godine zabrinjava činjenica da u Srbiji još uvek ne postoji funkcionalan sistem azila. Naime, on u dobroj meri funkcioniše na pretpostavci da je Srbija samo tranzitna zona kroz koju tražioci azila prolaze kako bi stigli u neku od zemalja u zapadnoj Evropi. Sa druge strane, koncept sigurne treće zemlje, utemeljen na odluci Vlade Republike Srbije o sigurnim trećim zemljama u koje spadaju sve okolne zemlje uključujući i Tursku i Grčku, i dalje se koristi za udaljenje tražilaca azila iz zemlje bez ulaženja u suštinu njihovog zahteva. S obzirom da najveći broj azilanata dolazi do Srbije preko Turske, Grčke i Makedonije praksa domaćih organa je pokazala da ih ovo u samom startu diskvalifikuje i onemogućava meritorno razmatranje zahteva za azil u Srbiji. Sistem integracije lica kojima je dodeljena zaštita ne postoji dok su kapaciteti za smeštaj tražilaca azila nedovoljni. Tokom 2012. godine veliki broj tražilaca azila, uključujući i porodice sa decom, boravio je na otvorenom postoru u okolini Centra za azil u Bogovađi. Ipak, naročito zabrinjava činjenica da se prisustvo tražilaca azila u Srbiji često pogrešno predstavlja i koristi u dnevno-političke svrhe. Naime, tražioci azila se neretko u medijima označavaju kao opasnost usled koje građani organizuju proteste ukoliko saznaju da će se na teritoriji njihove opštine otvoriti novi centar za azil. Sve ovo ukazuje da državni organi, pre svega Ministarstvo unutrašnjih poslova, Komesarijat za izbeglice i migracije, sudovi itd. moraju uložiti dodatne napore usmerene na poboljšanje samog postupka azila i izgradnju odgovarajućih kapaciteta za smeštaj tražilaca azila. Naročitu pažnju treba posvetiti edukaciji i senzibilizaciji javnosti kako bi se smanjila netrpeljivost prema strancima.

Izveštaj su pripremili: Bojan Gavrilović, Lena Petrović, Imola Šoroš, Sonja Tošković i Jovana Zorić, u tome su im pomogli Vojislav Jakšić, Nikola Kovačević, Ivana Vukašević i Maša Vukčević.

Beograd, april 2013.

1. Međunarodni pravni okvir

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima¹ je prvi univerzalni dokument za zaštitu ljudskih prava u kome se pominje pravo na azil:

Član 14.

1. Svako ima pravo da traži i uživa u drugim zemljama azil od proganjanja.
2. Na ovo pravo se ne može pozvati u slučaju gonjenja koje se istinski odnosi na krivična dela nepolitičke prirode ili na postupke protivne ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija.

Konvencija UN o statusu izbeglica iz 1951. godine² i Protokol o statusu izbeglica iz 1967,³ ne priznaju eksplicitno pravo na azil, ali sadrže niz prava i obaveza koji proističu iz prava na priznanje statusa izbeglice.

Izbeglicom se prema Konvenciji smatra lice koje bojeći se opravdano da će biti proganjeno zbog svoje rase, vere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili političkih mišljenja, nađe izvan zemlje čije državljanstvo ono ima i koje ne želi ili, zbog toga straha, neće da traži zaštitu te zemlje; ili lice koje nema državljanstva a nalazi se izvan zemlje u kojoj je imalo svoje stalno mesto boravka usled takvih događaja, ne može ili, zbog straha, ne želi da se u nju vrati (čl.1 A (2)).

Osnovni principi međunarodnog prava ljudskih prava pružaju širu zaštitu od Konvencije iz 1951. godine i primenjuju se na sva lica koja se nalaze na teritoriji jedne države,⁴ bez obzira na njihovo državljanstvo, pa samim tim i na iregularne migrante i tražioce azila. Država je dužna ne samo da se suzdržava od kršenja ljudskih prava, već i da obezbedi njihovo poštovanje i uživanje, u zakonima i u praksi, i da preduzme mere za sprečavanje kršenja prava od strane trećih lica. Srbiju 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: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima,⁵ Konvencija UN protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja i kažnjavanja,⁶ Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda,⁷ Evropska konvencija za sprečavanje mučenja, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja,⁸ Konvencija UN o pravima deteta,⁹ i dr.

¹ Tekst Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima dostupan je na http://bgcentar.org.rs/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=74&Itemid=89.

² *Sl. list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br.7/60, dostupno na http://www.azil.rs/doc/Konvencija_o_statusu_izbeglica.pdf.

³ *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br.15/67, dostupno na http://www.azil.rs/doc/Protokol_o_statusu_izbeglica.pdf.

⁴ Teritorija obuhvata i međunarodnu zonu na aerodromima, vidi *Amuur v. France*, predstavka br. 17/1995/523/609, presuda ESLJP od 25. 6. 1996. Obaveza države da pruža posebnu zaštitu maloletnim tražiocima azila počinje već od trenutka kada oni pokušaju da stupe na njenu teritoriju, vidi *UN Committee on the Rights of the Child (CRC)*, General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin, od 1. septembra 2005, CRC/GC/2005/6, para. 12, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42dd174b4.html>. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42dd174b4.html>.

⁵ *Sl. list SFRJ*, br.7/71.

⁶ *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 9/91.

⁷ *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 9/03.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 15/90 i *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 4/69 i 2/97.

2. Pravo na azil u domaćem pravnom poretku

Ustavom Srbije¹⁰ u članu 57 st. 1 jamči se pravo na utočište:

Stranac koji osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, ima pravo na utočište u Republici Srbiji.

Postupak za sticanje utočišta uređuje se zakonom.

Postupak za dobijanje azila u Republici Srbiji i ostvarivanje prava i obaveza lica koja traže azil, izbeglica i lica kojima je dodeljena subsidijarna zaštita detaljnije su uređeni Zakonom o azilu.¹¹ Zakon pored prava na azil koje obuhvata pravo na utočište i pravo na subsidijarnu (humanitarnu) zaštitu, obuhvata i privremenu zaštitu koja se pruža u slučaju masovnog priliva lica kada nije moguće sprovesti individualne postupke za odobravanje azila.¹² Na pitanja koja nisu uređena Zakonom o azilu primenjuje se Zakon o opštem upravnom postupku¹³ i Zakon o upravnom sporu.¹⁴

Iako se u načelu Zakon o strancima¹⁵ ne primenjuje na strance koji su podneli zahtev za dobijanje azila ili kojima je u Republici Srbiji dodeljen azil, odredbe ovog zakona se primenjuju na uslove za spajanje porodice lica kojima je dodeljena subsidijarna zaštita¹⁶ (čl. 49 ZOA), i na udaljenje stranaca (čl. 57 ZOA).

Zakonom o upravljanju migracijama¹⁷ nadležnost za smeštaj i integraciju lica kojima je priznato pravo na utočište ili subsidijarna zaštita (čl. 15 i 16) konačno je dodeljena Komesarijatu za izbeglice. Komesarijat za izbeglice ustanovljen Zakonom o izbeglicama¹⁸, nastavlja rad pod nazivom Komesarijat za izbeglice i migracije, i u skladu s novim zakonom o upravljanju migracijama, Komesarijat obavlja poslove koji se odnose na: utvrđivanje, predlaganje i preduzimanje mera za integraciju lica kojima je, u skladu sa Zakonom o azilu priznato pravo na utočište (čl. 10) i smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena subsidijarna zaštita (čl. 15). Način integracije, odnosno uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište uređuje Vlada, na predlog Komesarijata (čl. 16). Komesarijat je takođe nadležan za predlaganje programa za razvijanje sistema mera prema porodicama stranaca koji ilegalno borave na teritoriji Republike Srbije i predlaganje programa za podršku dobrovoljnog povratka stranaca koji ilegalno borave na teritoriji Republike Srbije u zemlju njihovog porekla.

10 *Sl. glasnik RS*, 83/06, dostupno na <http://azil.rs/documents/category/domaci-propisi>.

11 *Sl. glasnik RS*, 109/07, stupio na snagu 1. aprila 2008. godine, <http://azil.rs/documents/category/domaci-propisi>.

12 Vidi više u D. Dobrković, *Pravo na azil – pravni okvir u Republici Srbiji, Komentar Zakona o azilu Srbije*, Beogradski centar za ljudska prava, 2008, dostupno na: http://azil.rs/doc/komentar_zakona_o_azilu_bcljlp.pdf.

13 *Sl. list SRJ*, br. 33/97, 31/01 i *Sl. glasnik RS*, br.30/10.

14 *Sl. glasnik RS*, br. 111/2009.

15 *Sl. glasnik RS*, br. 97/2008.

16 Spajanje porodice lica kome je priznato pravo na utočište regulisano je Zakonom o azilu.

17 *Sl. glasnik RS*, br. 107/12.

18 *Sl. glasnik RS*, br. 18/92, 42/2002, br. 45/2002.

3. Statistike¹⁹

Od 1. januara do 31. decembra 2012, ukupno **2.723** lica su izrazila nameru da traže azil u Srbiji²⁰, registrovano je **601** lice, dok je podneto ukupno **336** zahteva za azil.

Od ukupnog broja 2.723 lica koja su izrazila nameru da traže azil, tokom januara je 199 lica izrazilo nameru, tokom februara 64, marta 115, aprila 108, maja 227, juna 261, jula 237, avgusta 242, septembra 352, oktobra 352, novembra 335 lica i tokom decembra 232 lica.

Od toga, 975 lica je poreklom iz Avganistana, 505 iz Somalije, 292 iz Sirije, 246 iz Pakistana, 164 iz Alžira, 123 iz Bangladeša, 4 iz Burkine Faso, 2 iz Konga, 1 iz Demokratske Republike Kongo, 1 iz Komorosa, 128 iz Eritreje, 16 iz Gambije, 68 iz Palestine, 3 iz Gvineja – Bissau, 14 iz Gvineje, 5 iz Cote d' Ivore, 9 iz Indije, 19 iz Iraka, 17 iz Irana, 1 iz Liberije, 42 iz Libana, 5 iz Mauritanije, 1 iz Makedonije, 30 iz Malija, 85 iz Maroka, 13 iz Mijanmara, 4 iz Nigerije, 8 iz Sijera Leona, 65 iz Sudana, 41 iz Tunisa, i po jedan iz Južne Afrike, Turske i 2 iz Jemena.²¹

U Prihvatilištu za strance u Padinskoj skeli tokom 2012. godine radi utvrđivanja identiteta, obezbeđenja putnih isprava i udaljenja iz zemlje boravilo je 1849 stranih državljana²², od toga je njih 5 izrazilo nameru da traži azil.²³

U Centru za smeštaj tražilaca azila u Bogovađi, od početka godine smeštena su 1.253 lica, dok su u Centru za smeštaj tražilaca azila u Banji Koviljači od 1. januara do 31. decembra smeštena 267 lica.²⁴

U periodu 01.01.2012. do 31.12.2012. 744 maloletna lica (607 dečaka, 137 devojčica) izrazila su nameru da traže azil, od čega 501 maloletnik bez pratnje (dečaka 472, devojčica 29).²⁵ Zavod za vaspitanje dece i omladine u Beogradu, u periodu 1. januar – 1. oktobar 2012. godine zbrinuo je 38 maloletnika bez pratnje, od kojih su 24 lica izrazila nameru da traže azil.²⁶ Zavod za vaspitanje dece i omladine u Nišu, u istom periodu, zbrinuo je ukupno 41 maloletnika bez pratnje, od kojih je 39 zatražilo azil.²⁷

Kancelarija za azil²⁸ je tokom 2012. godine donela 52 rešenja kojima su odbačeni zahtevi za azil, 71 lice je saslušano i doneto je 350 rešenja o obustavi postupka. Tokom 2012. godine Komisiji za azil je podneto 56 žalbi, 22 su odbijene, 27 je usvojeno, dok o 7 nije bilo odlučeno do kraja godine.²⁹ Od stupanja na snagu ZoA, 1. aprila 2008. godine, u Srbiji je dodeljeno ukupno pet subsidijarnih zaštita, dok su u decembru 2012. godine po prvi put dodeljena tri izbeglička statusa.

19 Objedinjene statistike u grafikonima su dobijene od UNHCR Kancelarije u Beogradu, Kancelarije za azil MUP-a Republike Srbije i Biroa za informacije od javnog značaja MUP-a Republike Srbije, kao i iz *Srbija zemlja azila*, p. 9 i *Izazovi 2012*, str. 17.

20 Od toga 292 na graničnoj liniji, 2392 u područnim policijskim upravama, 34 u Centru za smeštaj maloletnih stranaca, i 5 u Prihvatilištu za strance.

21 Podaci dobijeni iz kancelarije UNHCR u Beogradu.

22 Od ukupnog broja smeštenih njih 28 je bilo ženskog pola i 7 maloletnih lica koja su bila u pratnji roditelja ili staratelja; nakon boravka u Prihvatilištu za strance 45 lica je deportovano (Alžir 21, Maroko 7, Tunis 6, Ukrajna 2 i Kamerun, Liban, Kina, Rumunija, Slovačka, Bugarska, Hrvatska po 1), preostala lica su otpuštena iz Prihvatilišta i izrečene su im mere otkaza boravka i zabrane povratka u Republiku Srbiju. Podaci dobijeno od Biroa za informacije MUP.

23 Iz redovnih statistika Beogradskog centra za ljudska prava, podaci prikupljeni jednom nedeljno tokom 2012. godine.

24 Podaci dobijeni od Komesarijata za izbeglice i migracije.

25 Podaci dobijeni od UNHCR.

26 Podaci preuzeti iz publikacije *Deca pred zakonom*, autorke Miroslave Jelačić, Grupa 484, Beograd 2013. godine.

27 *Ibid.*

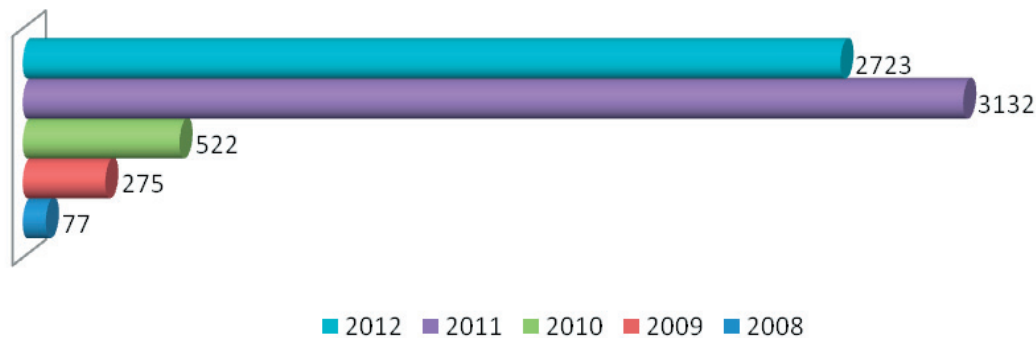
28 Odnosno Odseka za azil do usvajanja nove sistematizacije MUP. Kancelarija ima svega četiri zaposlena koji se neposredno bave podnošenjem zahteva i saslušavanjem tražilaca azila, vidi više *Srbija kao zemlja azila*, para. 18–20.

29 Podatak dobijen od Biroa za informacije od javnog značaja MUP Srbije 26.2.2013. godine.

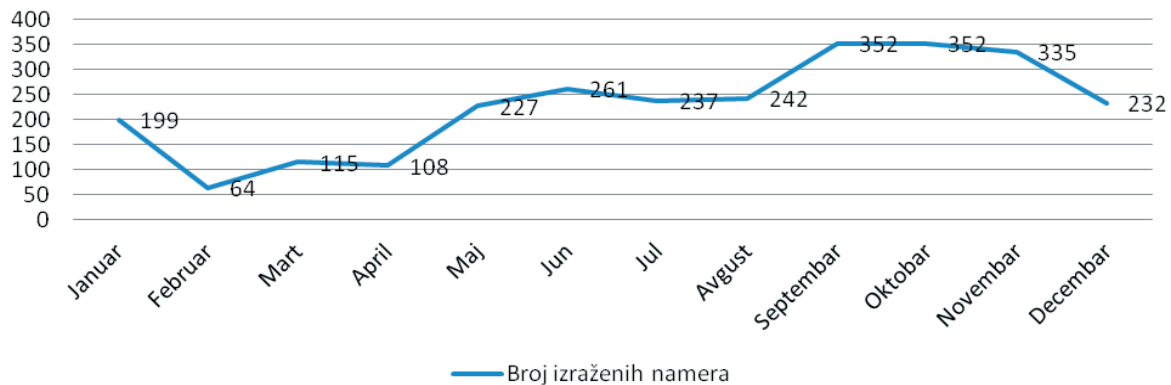
Tokom 2012. godine na odluke Odseka za azil podneto je 56 žalbi – 22 su dobijene, 27 usvojeno, a o 7 nije odlučeno do 31.12.2012. godine.³⁰ Prvoizabrana Komisija za azil je do isteka mandata, 17. aprila 2012. godine³¹ odlučila o 10 žalbi.³²

Do 1.12.2012. pred Upravnim sudom pokrenuto je 10 upravnih sporova protiv rešenja Komisije za azil, od toga su 4 postupka okončana donošenjem odbijajuće odluke, a protiv pravosnažnih odluka Upravnog suda nije podnet nijedan zahtev za preispitivanje sudske odluke Vrhovnom kasacionom sudu.³³

Broj evidentiranih namera tražilaca azila



Evidentirane namere tražilaca azila tokom 2012. godine



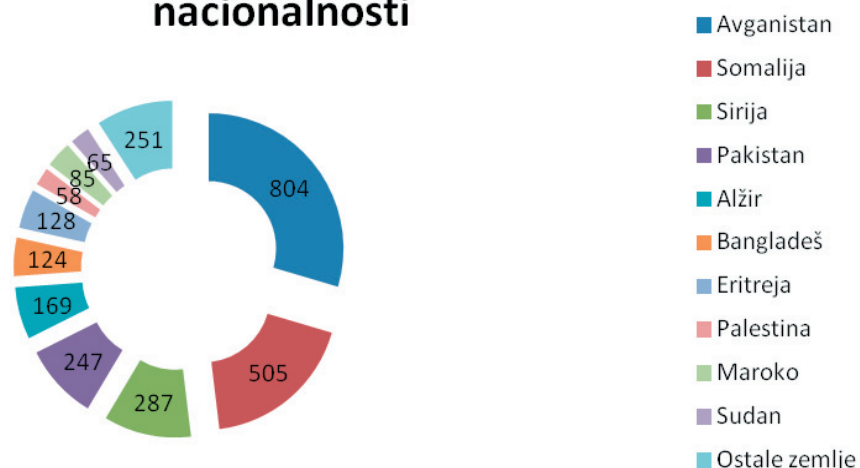
30 Podaci dobijeni od Biroa za informacije od javnog značaja pri Kabinetu ministra unutrašnjih poslova.

31 Vidi „Saopštenje povodom isteka mandata članova Komisije za azil”, od 12. aprila 2012, dostupno na <http://azil.rs/news/view/saopstenje-povodom-isteka-mandata-clanova-komisije-za-azil>.

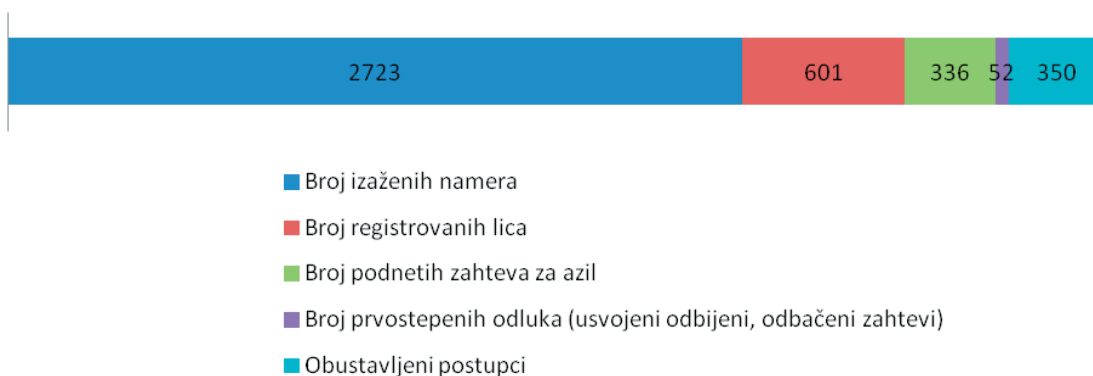
32 *Ibid.* Više o Komisiji vidi *Odeljak 5.3. Drugostepeni postupak*.

33 Statistike dobijene od Upravnog suda na osnovu Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja 14.12.2012.

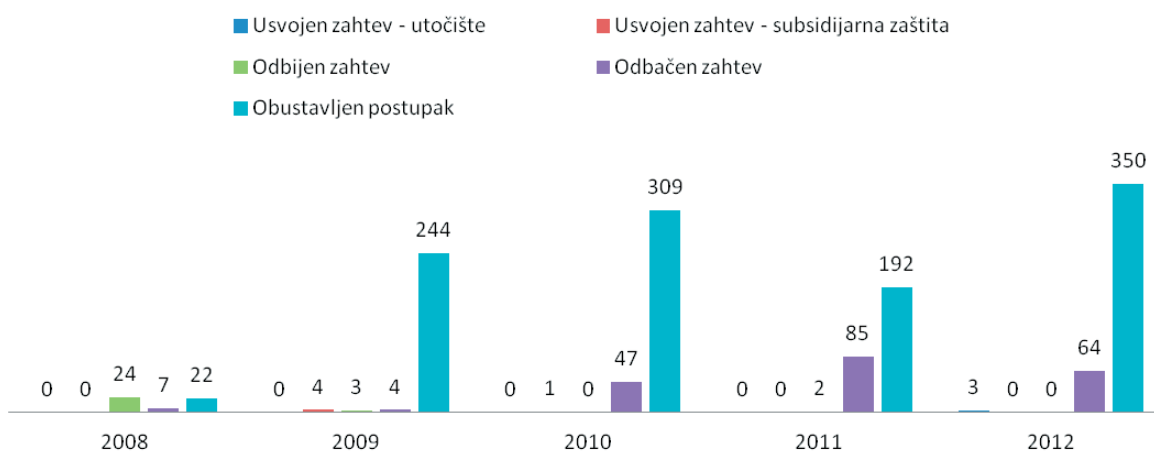
Broj izraženih namera tokom 2012. godine po nacionalnosti



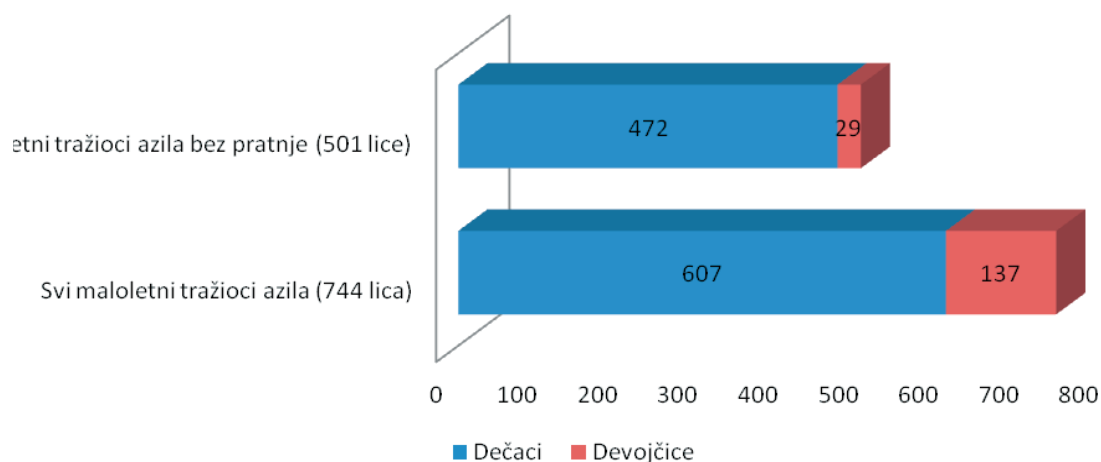
Statistike tražilaca azila 2012. godine



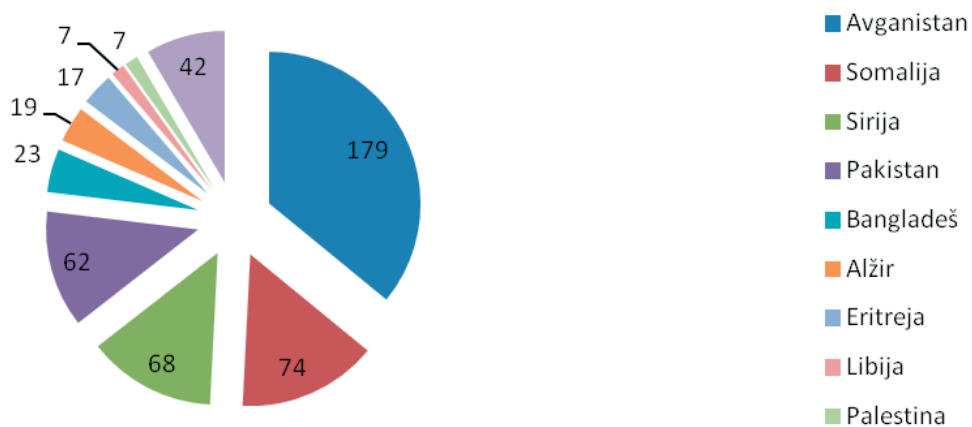
Struktura prvostepenih odluka 2008-2012



Maloletni tražioci azila tokom 2012. godine



Nacionalna struktura maloletnih tražilaca azila bez pratnje tokom 2012. godine



4. Pristup teritoriji Republike Srbije i pristup postupku za dobijanje azila

4.1. Pristup na graničnim prelazima³⁴

Diskreciono pravo svake države je da donese odluku o tome da li će strancu dozvoliti da stupi na njenu teritoriju, ali se prilikom donošenja ove odluke države moraju pridržavati pravila međunarodnog prava ljudskih prava koja je obavezuju.³⁵ U prvih šest meseci 2012. godine 61 strancu je odbijen je ulazak u Republiku Srbiju.³⁶ U periodu od 1. Januara do 30. septembra 2012. godine 253 strana državljana su izrazila nameru da traže azil na graničnoj liniji.³⁷

Prilikom poseta graničnim prelazima, Beogradski centar za ljudska prava je prepoznao neke ustaljene prakse koje mogu dovesti do kršenja prava na pristup postupku za dobijanje azila. Tako je npr, u razgovoru sa službenicima MUP na graničnom prelazu „Horgoš” između Srbije i Mađarske,³⁸ Beogradski centar došao do saznanja da pripadnici MUP prepoznaju nameru iregularnih migranata da traže azil samo ukoliko izičitio izgovore reč „azil”, a ne ukoliko na drugačiji način ukažu na to da strahuju od vraćanja u zemlju porekla. Pripadnici MUP na železničkom graničnom prelazu „Preševo” između Srbije i Makedonije³⁹ tvrdili su da nijedan iregularni migrant nije na granici tražio azil.

Pripadnici MUP koji stupaju u kontakt sa strancima na graničnoj liniji moraju da budu odgovarajuće obučeni da prepoznaju nameru za traženje azila, i da postupaju s tražiocima azila kao sa posebno ranjivom kategorijom migranata. Ukoliko se namera iregularnih migranata da traže azil ne prepozna na granici, Odsek pogranične policije za strance, suzbijanje ilegalnih migracija i trgovine ljudima one policijske uprave na čijoj teritoriji je uhapšen iregularni migrant, podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka mesno nadležnom prekršajnom sudu.⁴⁰

Rad službenika granične policije koji stupaju u kontakt s iregularnim migrantima, odnosno način na koji granični organi ispunjavaju svoju obavezu da tražiocima azila omoguće pristup redovnom postupku za dobijanje azila morao bi biti podvrgnut nezavisnom monitoringu, koji bi mogle da vrše nevladine organizacije, kao što je već praksa u državama u regionu.⁴¹ Npr. u susednoj Mađarskoj se pokazalo da je broj evidentiranih namera tražilaca azila povećan nakon što su dozvoljene nezavisne monitoring posete nevladine organizacije *Hungarian Helsinki Committee*.⁴²

34 Vidi više o granicama Srbije i organima nadležnim za postupanje na granicama u *Izazovi prisilnih migracija 2013*, str. 13–4.

35 *Practitioners guide on migration and international human rights law – Practitioners Guide no. 6*, International Commission of Jurists, Ženeva, 2011, str. 43.

36 *Izazovi prisilnih migracija u Srbiji 2013*, str. 19.

37 *Izazovi prisilnih migracija Srbiji 2013*, str. 13.

38 Granični prelaz „Horgoš” je posećen 22.6.2012. u okviru projekta „Umrežavanje i građenje kapaciteta za efektivniju migracionu politiku”, koju su sprovodili Grupa 484, Beogradski centar za ljudska prava i Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

39 Granični prelaz „Preševo” je posećen 15.6.2012. u okviru projekta „Umrežavanje i građenje kapaciteta za efektivniju migracionu politiku”, koju su sprovodili Grupa 484, Beogradski centar za ljudska prava i Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

40 Više o prekršajnom postupku vidi *Odeljak 4.4. Nekažnjavanje tražilaca azila i pristup postupku azila u prekršajnom postupku*.

41 Vidi više o monitoringu granica u Centralnoj Evropi na <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/what-we-do/monitoring-the-border.html>; više o monitoringu granica u Hrvatskoj vidi na <http://www.mup.hr/main.aspx?id=79225>.

42 *Serbia as a Safe Third Country: A Wrong Presumption*, Hungarian Helsinki Committee, Budimpešta, 2011, str. 12, dostupno na http://azil.rs/doc/Serbia_as_a_safe_third_country_A_wrong_presumption_HHC.pdf.

4.2. Pristup na aerodromu „Nikola Tesla”

Nije bilo moguće ustanoviti da li se tražiocima azila na aerodromu Beograd omogućava pristup teritoriji Srbije s obzirom da ne postoji podatak o broju izraženih namera za podnošenje zahteva za azil.⁴³ Na aerodromu u Beogradu tokom 2009. i 2010. godine odbijen je ulazak u zemlju za oko 1.500 stranaca.⁴⁴ Samo jedna osoba je uspjela da pokrene postupak za dobijanje azila na aerodromu, ali tek nakon intervencije UNHCR. Poređenja radi, na istom aerodromu, dok je UNHCR imao mandat za postupak utvrđivanja izbegličkog statusa⁴⁵, više od deset osoba godišnje su izrazile nameru da zatraže azil.⁴⁶ Zakon o azilu izričito predviđa i pravo lica koje traži azil na kontakt s ovlašćenim službenicima UNHCR u svim fazama postupka azila (čl. 12), ali osobe koje traže azil na aerodromu u Beogradu u praksi nemaju mogućnost kontakta s UNHCR.

4.3. Pristup proceduri

Pravo na pristup postupku azila jeste *conditio sine qua non* za ostvarivanje kako prava na utočište tako i niza prava koja su garantovana u postupku azila. Ovo pravo nije eksplicitno propisano Zakonom o azilu, ali se logičkim i teleološkim tumačenjem Zakona može izvesti zaključak da Zakon pruža garanciju prava na pristup postupku azila. Prema Zakonu o azilu, postupak azila se pokreće podnošenjem zahteva za azil, dok se pravo na pristup postupku ostvaruje preduzimanjem niza upravnih radnji nadležnih organa Republike Srbije (Uprava granične policije, Odeljenje za strance, Komesarijat za izbeglice i migracije– Centar za azil) koje prethode podnošenju zahteva.

Da bi tražilac azila imao pristup postupku azila neophodno je da njegova namera da traži azil bude prepoznata i evidentirana od strane nadležnih organa (Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije) i da bude blagovremeno smešten u Centar za azil budući da se u praksi postupak azila skoro uvek sprovodi samo prema onim tražiocima azila koji su smešteni u Centar za azil, iako taj uslov za pristup postupku Zakon o azilu ne poznaje.

Zakon o azilu 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 Ministarstva unutrašnjih poslova (čl. 22). Dakle, prema Zakonu, namera da se traži azil može da se izrazi na granici i u svim policijskim upravama u Srbiji pred službenikom Odeljenja za strance. Službeno lice evidentira nameru za traženje azila, na osnovu čega izdaje potvrdu tražiocu azila sa uputom da se u roku od 72 sata javi ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil, odnosno Centra za azil. Potvrda se izdaje u tri primerka, od kojih se prvi izdaje strancu, drugi se dostavlja Kancelariji za azil, a treći ostaje u arhivi organizacione jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova u kojoj radi ovlašćeno službeno lice koje je izdalo potvrdu.⁴⁷

Iako Zakon o azilu predviđa da stranac u bilo kojoj policijskoj upravi u Srbiji može da izrazi nameru da traži azil, prema navodima nekih od tražilaca azila pojedine policijske uprave odbijaju da im izdaju potvrdu o izraženoj nameri ili im tu potvrdu ne izdaju blagovremeno.⁴⁸ Problem oko izdavanja potvrde je posebno aktuelan od avgusta 2012. godine, kada se ispostavilo da su smeštajni kapaciteti Centara za azil nedovoljni i od kada u okolini Centra za azil u Bogovađi boravi u proseku od 100 do 200 ljudi. Takođe, tražioci azila u Banji Koviljači su tvrdili da PU u Loznici odbija da im izda potvrde.⁴⁹ Bez dobijanja potvrde o izraženoj nameri za traženje azila strancima je

43 Podatak dobijen 27.11.2012. od Biroa za informacije od javnog značaja pri Kabinetu ministra unutrašnjih poslova.

44 *Srbija kao zemlja azila*, para. 14. Obaveza da se suzdrži od vraćanja koja proističe iz članova 3 i 1 Evropske konvencije, prostire se i na osobe koje se nalaze u tranzitnoj zoni aerodroma i koje nisu „tehnički stupile na teritoriju” Srbije, vidi *D protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 30240/96 (1997).

45 Na osnovu „džentlenskog sporazuma” iz 1969, UNHCR je od 1976. do 2008. godine u Srbiji odlučivala o zahtevima za dobijanje azila i pronalazila države koje će prihvatiti osobe kojima je odobrila zaštitu.

46 *Srbija kao zemlja azila*, para. 14.

47 *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* br. 53/2008, čl. 5 st. 2.

48 Saznanje do kojih su pravnici Beogradskog centra za ljudska prava došli u razgovoru sa migrantima koji su boravili van Centra za azil u Bogovađi u avgustu 2012. godine.

49 Podatak dobijen u razgovoru sa tražiocima azila u privatnom smeštaju u Banji Koviljači, u julu 2012. godine

uskraćeno pravo na smeštaj a samim tim i pravo na pristup postupku azila, što čini njihov boravak na teritoriji Republike Srbije nezakonitim, usled čega su izloženi riziku od proterivanja.

4.4. Nekažnjavanje tražilaca azila i pristup postupku azila u prekršajnom postupku

Kancelarija za azil omogućava registraciju, odnosno podnošenje zahteva za azil, uglavnom samo onim osobama koje su smeštene u Centrima za azil.⁵⁰ Onima koji su na teritoriju Republike Srbije ušli ilegalno⁵¹ i zbog nedostatka smeštajnih kapaciteta borave u privatnom smeštaju koji sami plaćaju ili koji su bez skloništa i borave na otvorenom,⁵² uskraćeno je pravo na pristup postupku azila. Takođe, stranci koji su dobili potvrdu o izraženoj nameri da zatraže azil i čekaju da se oslobodi mesto u nekom od centara, mogu biti deportovani iz Srbije ukoliko im se u roku od 72 sata ne obezbedi smeštaj. Po isteku ovog roka stranac koji nema drugi osnov po kome bi mogao zakonito da boravi na teritoriji Srbije može biti prekršajno kažnjen i može mu biti naloženo udaljenje s teritorije Republike Srbije.⁵³

Ženevska konvencija o statusu izbeglica garantuje zabranu kažnjavanja izbeglica za bespravni ulazak ili boravak, ukoliko je direktno došao sa teritorije gde mu je ugrožen život i sloboda i pod rezervom da se odmah prijavi vlastima i izloži im razloge svog bespravnog ulaska i boravka, priznate kao valjane (čl. 31). Zakon o azilu podiže na rang načela garantiju 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 (čl. 8). Doslovno poštovanje ovog načela bi trebalo da obezbedi nesmetani pristup postupku azila. Međutim, statistički podaci o broju prekršajno kažnjenih lica za ilegalni ulazak i boravak u Srbiji dovode u sumnju poštovanje ovog načela u praksi.

U periodu od januara do oktobra 2012. godine 2604 osobe⁵⁴ su osuđene zbog nezakonitog ulaska, odnosno boravka na teritoriji Republike Srbije, a samo u 3 prekršajna postupka je prepoznata namera osoba koje traže azil i postupak je obustavljen.⁵⁵ Zakon o zaštiti državne granice⁵⁶ propisuje novčanu kaznu od 5.000 do 50.000 dinara ili kaznu zatvora do 30 dana ako osoba pređe ili pokuša da pređe državnu granicu na nedozvoljen način. Zakon o strancima propisuje da će se stranac kazniti za nezakoniti boravak u Republici Srbiji novčanom kaznom u iznosu od 6.000 do 30.000 dinara i predviđa mogućnost izricanja zaštitne mere udaljenja stranca sa teritorije Republike Srbije.⁵⁷ Najveći broj osuđujućih presuda zbog nelegalnog prelaska granice su doneli prekršajni sudovi u Subotici (654) i Sremskoj Mitrovici (611). Veći broj presuda donet je i pred prekršajnim sudovima u Kikindi (164), Somboru (138), Prokuplju (97), Preševu i Leskovcu (po 92).

Iako iregularni migrant ima obavezu da bez odlaganja pruži valjano obrazloženje za svoj nezakoniti ulazak ili boravak u Srbiji, može se desiti da iz straha ili neznanja nije u mogućnosti da to učini prilikom prvog kontakta sa službenicima policije, kao i to da službenici policije nemaju dovoljno sluha za razloge njegovog ilegalnog ulaska ili boravka ili da nisu dovoljno stručni da procene da li je iregularni migrant potencijalni tražilac azila. U tom smislu, tražiocima azila se mora pružiti prilika da prekršajnom sudiji obrazlože razloge protivpravnog ulaska i boravka na teritoriji Srbije. Stranac može u prekršajnom postupku da izrazi nameru za traženje azila, a prekršajni sudija bi u tom slučaju morao da obustavi postupak i uputi stranca da podnese zahtev za azil. Međutim,

50 Postupak za dobijanje azila počinje trenutkom podnošenja zahteva za azil, a ne trenutkom izražavanja namere.

51 Tražioci azila koji su na teritoriju RS ušli legalno imaju pristu postupku za dobijanje azila.

52 Vidi više 7.1. *Smeštaj*.

53 Zakon o strancima (*Sl. glasnik RS*, br. 97/2008) čl. 42 i 85.

54 Podatak dobijen na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, i obuhvata statistike svih prekršajnih sudova.

55 Sva tri postupka su vođena pred Prekršajnim sudom u Kikindi.

56 Zakon o zaštiti državne granice, čl. 65, stav 1, *Sl. Glasnik RS*, br. 97/2008.

57 Član 85. Zakona o strancima.

zbog nedovoljne jasnoće zakonskih normi i očigledno uskog tumačenja Zakona o prekršajima od strane prekršajnih sudija, namera okrivljenih da traže azil u prekršajnim postupcima prepoznaje se u jako malom broju prekršajnih postupaka. Naime, Zakon o prekršajima ne propisuje eksplicitno kao osnov za obustavu postupka utvrđivanje činjenice da je okrivljeni potencijalni tražilac azila (čl. 216 st. 1). Doista, Zakon predviđa da se postupak može obustaviti „u drugim Zakonom propisanim slučajevima” (čl. 216 st. 2), što bi trebalo da omogući sudijama da obustave postupak primenom člana 31 Konvencije o statusu izbeglica i člana 8 Zakona o azilu koji zabranjuje kažnjavanje tražioca azila za ilegalni ulazak ili boravak u Srbiji. Ipak, ova pravna neodređenost ostavlja prostor za neujednačeno tumačenje Zakona jer sudije u praksi ne obustavljaju postupak *ex officio* kada konstatuju da je okrivljeni tražilac azila, već se pozivaju na druge osnove za obustavljanje postupka. Tako je u izreci Rešenja Prekršajnog suda u Preševu⁵⁸ navedeno da se postupak obustavlja zbog nedostatka dokaza, iako je u obrazloženju nedvosmisleno ukazano na to da je sud prepoznao okrivljene kao tražioce azila i da stoga ne mogu biti kažnjeni za ilegalni prelazak granice. Prekršajni sud u Kikindi je u 2012. godini doneo tri Rešenja kojima se obustavlja postupak jer je okrivljeni prepoznat u postupku kao tražilac azila.⁵⁹ U jednom postupku pred prekršajnim sudom u Kikindi,⁶⁰ okrivljeni je na saslušanju saopštio da se obratio policiji sa zahtevom da traži azil i da je stigao do Kikinde jer je tražio kamp za izbeglice. Postupak je obustavljen, ali je u izreci Rešenja o obustavi postupka, međutim, navedeno da se postupak obustavlja jer je ovlašćeni predlagač za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka odustao od svog predloga (čl. 216 st. 1 tač. 8 Zakona o prekršajima). Dakle, formalno gledano, i ovaj postupak nije obustavljen po osnovu toga što je utvrđeno da je okrivljeni tražilac azila, već je bilo nepohodno da inicijator postupka odustane od svog zahteva. Beogradski centar za ljudska prava je mišljenja da je nepohodno, kao osnov za obustavu postupka, propisati činjenicu da je sud utvrdio da je okrivljeni tražilac azila, nakon čega bi sudija bio obavezan da ga pouči o pravu da traži utočište i da mu pruži osnovne informacije o postupku azila u Srbiji.⁶¹ U suprotnom, obustavljanje postupka zavisi isključivo od iskustva i stručnosti postupajućeg sudije i od nahođenja ovlašćenog predlagača da odustane od zahteva za pokretanje postupka.

Imajući u vidu pravne nejasnoće povodom osnova za obustavu postupka kao i praksu postupanja prekršajnih sudova prema iregularnim migrantima, nepohodno je uskladiti Zakon o prekršajima sa Zakonom o azilu tako što će se u Zakon o prekršajima uneti da će prekršajni postupak biti obustavljen ako se u postupku utvrdi da je okrivljeni tražilac azila. Tako bi sudije mogle *ex officio* da obustave postupak. Sudijama prekršajnih sudova bi trebalo obezbediti obuke o pravu azila, kako bi bili u mogućnosti da prepoznaju nameru osoba koje traži azil, i kako bi reagovali na odgovarajući način u slučajevima kada takvu nameru prepoznaju.⁶²

Uvidom u presude koje su Beogradskom centru za ljudska prava dostavili prekršajni sudovi u Srbiji, stekli smo utisak da i pored toga što u nekim postupcima okrivljeni govore o tome da su svoju zemlju porekla napustili „da bi tražili azil u nekoj od zemalja Evropske unije”,⁶³ „zbog Talibana”,⁶⁴ „stalnih sukoba i teškog života u Sirji”⁶⁵ ili „sa namerom da u Italiji traže azil”⁶⁶ sudovi su doneli osuđujuće presude a ove razloge napuštanja zemlje porekla nisu prepoznali kao nameru za traženje utočišta.

58 Rešenje Prekršajnog suda u Preševu Ur. Br. 339/09-1 kb 18, od 11.3.2009, dostupno na: <http://azil.rs/documents/category/odabrane-presude>.

59 Informacija dobijena na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog zanačaja.

60 Odluka dostupna na <http://azil.rs/documents/category/odabrane-presude>.

61 Prema Zakonu o prekršajima, sud ima obavezu da se stara da neznanje ili neukost stranaka ne bude na štetu njihovih prava (čl. 82).

62 U *Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2012. godinu* takođe se ističe potreba za razvijanjem stručnosti sudija upravnih sudova u oblasti azila, dostupno na http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf.

63 Presuda Prekršajnog suda u Zrenjaninu, Odeljenje suda u Sečnju 2 Pr J-289/12, od 26.12.2012.

64 Presuda Prekršajnog suda u Smederevu 07 Pr 7375/12, od 30.07.2012.

65 Presude Prekršajnog suda u Pirotu, I 5 Pr 1942/12, 1943/12, 1944/12 od 08.09.2012.

66 Presude Prekršajnog suda u Pirotu, 2 Pr 1307/12, 1306/12, 1305/12 od 06.07.2012.

Da bi namera za traženje azila mogla da bude prepoznata u prekršajnom postupku, neophodno je u svakom postupku angažovati sudskog tumača koji poznaje jezik na kome okrivljeni sa sigurnošću može da prati tok postupka. Beogradski centar za ljudska prava takođe smatra da je u znatnom broju prekršajnih postupaka dovedeno u sumnju poštovanje načela *auditur et altera pars* jer se okrivljenim strancima ne obezbeđuje prevod na njihov maternji jezik, čime im je i uskraćena mogućnost da daju valjane razloge za nezakonit ulazak ili boravak u Republici Srbiji. Analizom presuda koje su Beogradskom centru dostavili prekršajni sudovi, utvrđeno je da u obrazloženjima većeg broja presuda nije uopšte navedeno da li je u postupku angažovan prevodilac ili ne. Pored toga, u nekim postupcima su angažovani tumači koji nisu adekvatni. Primera radi, Prekršajni sud u Pirotu je u 10 postupaka koji su se vodili protiv državljana Avganistana, Sirije, Maroka, Palestine, angažovao sudskog tumača za engleski jezik iako se veoma mali broj migranata toliko dobro služi engleskim jezikom da bi mogao da prati postupak na tom jeziku.⁶⁷ U obrazloženju dve presude, koje je doneo Prekršajni sud u Pirotu, navodi se da su okrivljeni saslušani bez prisustva tumača, jer sud „nije mogao da pronađe tumača za arapski jezik”.⁶⁸ Takođe, sumnju da se u prekršajnom postupku ne obezbeđuje načelo obostranog saslušanja stranaka potkrepljuju i tvrdnje prekršajno kažnjenih stranaca u KPZ Sremska Mitrovica koji su pravnom timu Beogradskog centra saopštili da nisu imali tumača u prekršajnom postupku kao i da nisu znali da mogu da se žale na prvostepenu odluku.⁶⁹

To što se u prekršajnom postupku ne angažuje uvek sudski tumač onemogućava okrivljenog da prati tok prekršajnog postupka, te stoga predstavlja apsolutno bitnu povredu odredaba prekršajnog postupka, koja ne može biti otklonjena pošto stranci, kojima nije obezbeđen tumač, nisu ni upoznati sa pravom na žalbu. Povredom ovog načela derogira se i načelo utvrđivanja istine u postupku. Ukoliko u postupku ne učestvuje sudski tumač, stranac ne može da izrazi nameru da traži azil, te mu tako pravo na pristup postupku azila može biti uskraćeno. Prema mišljenju Beogradskog centra za ljudska prava, presude izrečene u prekršajnom postupku se u praksi često izvršavaju iako nisu postale formalno pravnosnažne. Naime član 230 Zakona o prekršajima propisuje da žalba ima suspenzivno dejstvo, ali je članom 294 st. 1 tač. 1 predviđeno da se presuda može izvršiti i pre pravnosnažnosti ukoliko okrivljeni ne može da dokaže svoj identitet ili nema prebivalište. Na član 294 se prekršajni sudovi često pozivaju kada izriču presude iregularnim migrantima. Isti član, međutim u st. 3, propisuje hitno postupanje Višeg prekršajnog suda u slučaju da okrivljeni izjavi žalbu na presudu kojom je određeno izvršenje pre njene pravnosnažnosti. Kako iregularnim migrantima nije uvek u prekršajnom postupku obezbeđen prevodilac, teško da mogu da ostvare svoje pravo na pravni lek. Neki od iregularnih migranata u kazneno – popravnim zavodima su tvrdili da su prekršajnom sudiji saopštili da žele da traže azil u Republici Srbiji ali su navodno od sudije dobili odgovor da „prvo moraju da izdrže kaznu zatvora, pa tek onda mogu da traže azil”.⁷⁰

Takođe, neki od stranaca s kojima smo razgovarali tvrde da su azil tražili pred policijom u trenutku hapšenja zbog ilegalnog prelaska granice, ali se službenici policije nisu osvrtni na njihov zahtev, pa su odmah bili sprovedeni prekršajnom sudiji. Nakon razgovora sa iregularnim migrantima izvršili smo uvid u presude koje su izrekli prekršajni sudovi. Sve presude koje smo analizirali imale su gotovo istovetan činjenični opis i obrazloženje, što ukazuje na to da sud nije posebno cenio sve okolnosti slučaja, niti je brižljivo i savesno cenio dokaze. Imajući u vidu napred opisanu praksu, kako prekršajnih sudova tako i policije, može se zaključiti da nadležni državni organi u nekim slučajevima postupaju suprotno načelu nekažnjavanja tražioca azila za nezakonit ulazak ili boravak u Republici Srbiji.

67 Na osnovu iskustva pravnika Beogradskog centra za ljudska prava koji su pružali pravnu pomoć tražiocima azila iz Avganistana tokom 2012. godine.

68 Presude Prekršajnog suda u Pirotu, 1–5 Pr 1062/12 i 1063/12, od 10.06.2012.

69 Podatak dobijen na osnovu razgovora sa prekršajno kažnjenim strancima u KPZ Sremska Mitrovica u septembru 2012. godine.

70 *Ibid.*

5. Postupak za dobijanje azila u Srbiji

Zakon o azilu uređuje postupak za dobijanje azila u Republici Srbiji, a u postupku azila subsidijarno se primenjuje Zakon o opštem upravnom postupku.⁷¹ Procesna prava u postupku azila nisu izričito zaštićena Konvencijom iz 1951. godine ni propisana drugim međunarodnim instrumentima,⁷² ali su detaljni proceduralni standardi preporučeni u Priručniku UNHCR za određivanje izbegličkog statusa.⁷³ Nadležne organe koji postupaju u postupku za dobijanje azila i kasnije u postupku udaljenja s teritorije Srbije lica kojima nije odobrena zaštita obavezuju standardi međunarodnog prava ljudskih prava koji proističu iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, prvenstveno zabrana diskriminacije i pravo na efikasan pravni lek. Nepravilan postupak za dobijanje azila može za posledicu imati teška kršenja međunarodnog prava ljudskih prava, uključujući i kršenje *non-refoulement* i zabrane mučenja i nečovečnog postupanja.

Nameru da traži azil stranac mora da iskaže pismeno ili usmeno u nekoj od policijskih uprava bilo gde na teritoriji Srbije, nakon čega će biti evidentiran i biće mu izdata potvrda⁷⁴ o izraženoj nameri koja mu daje pravo da boravi na teritoriji Srbije 72 sata, i za to vreme se mora javiti u Kancelariju za azil MUP ili u Centar za azil – u Banji Koviljači i Bogovađi (čl. 22, 23).

Nakon što je stranac smešten u Centar za azil, Kancelarija za azil vrši prvu službenu radnju – registraciju (čl. 24). Registracija se sastoji iz utvrđivanja identiteta, fotografisanja i uzimanja otisaka prstiju. Prilikom registracije službenici Kancelarije za azil privremeno oduzimaju sve isprave koje poseduje stranac, a koje mogu biti od značaja za odlučivanje u postupku azila. Tražioci azila najčešće ne poseduju nikakva dokumenta. Strancu koji namerno ometa, izbegava ili ne pristane na registraciju nije dopušteno da podnese zahtev za azil.

Nakon registracije, Kancelarija za azil tražiocima azila izdaje ličnu kartu čiji su izgled i sadržina propisani Pravilnikom 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.⁷⁵ Lična karta za lice koje traži azil važi do okončanja postupka azila, s tim što joj se važenje produžava svakih šest meseci. Problem za tražioce azila predstavlja i to što ni Zakonom o azilu niti podzakonskim aktima nije propisan rok u kome su nadležni organi obavezni da izdaju ličnu kartu tražiocima azila, tako da je odluka o tome kada će lična karta biti izdata prepuštena Kancelariji za azil. Kancelarija za azil je najčešće izdavala lične karte tek u momentu podnošenja zahteva za azil. Zakonom o azilu je propisano da tražilac azila treba u roku od 15 dana od dana registracije da podnese zahtev za azil. Međutim, dešavalo se da od momenta registracije do momenta podnošenja zahteva protekne i po par meseci.⁷⁶ Bez lične karte, tražiocima azila je ograničena sloboda kretanja jer mogu da se kreću samo u krugu centra za azil a takođe ne mogu ni da raspolazu novcem na svojim bankovnim računima. Od novembra 2012. godine Kancelarija za azil je ponovo počela da izdaje lične karte pre podnošenja zahteva,⁷⁷ čime se tražiocima azila u velikoj meri olakšava boravak i kretanje na teritoriji Republike Srbije.

71 *Sl. list SRJ*, br. 33/97, 31/01 i *Sl. glasnik RS*, br. 30/10.

72 UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16. decembar 1998, para. 1, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3338.html>.

73 *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, HCR/1P/4/enG/Rev. 3, 2011, dostupno na <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4f33c8d92.pdf>.

74 Pravilnikom 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 propisuje se sadržina i izgled potvrde za lice koje je izrazilo nameru da traži azil.

75 *Sl. glasnik RS*, br. 53/2008.

76 Na osnovu iskustva pravnika Beogradskog centra za ljudska prava koji su pružali pravnu pomoć tražiocima azila tokom 2012. godine.

77 Saznanje do kojih su pravnici Beogradskog centra za ljudska prava došli u razgovoru sa tražiocima azila u Centru za azil u Banji Koviljači.

Iako postupak azila formalno počinje tek momentom podnošenja zahteva za azil, rokovi u kojima se vrše upravne radnje koje prethode početku postupka ipak utiču na dužinu trajanja postupka, te je neophodno propisati i rokove za registraciju i izdavanje lične karte.

5.1. Načela

Načela iz glave II Zakona o azilu propisuju proceduralne garancije koje se primenjuju u postupku razmatranja zahteva za azil – načelo neposrednosti, načelo informisanja, načelo poverljivosti i besplatne pravne pomoći, načelo besplatnog prevođenja.

Načelo besplatne pravne pomoći i besplatnog prevođenja

Tražilac azila ima pravo na besplatnu pravnu pomoć i zastupanje od strane UNHCR i nevladinih organizacija čiji su ciljevi i delovanje usmereni na pružanje pravne pomoći izbeglicama (čl. 10). Besplatnu pravnu pomoć tokom 2012. godine pružale su dve NVO: Beogradski centar za ljudska prava⁷⁸ i Centar za zaštitu i pomoć tražilaca azila⁷⁹. Načelo besplatnog prevođenja (čl. 11) na jezik države porekla, odnosno na jezik koji razume, dosledno se poštuje zahvaljujući sredstvima UNHCR, dok se iz Budžeta Srbije još uvek ne izdvajaju nikakva sredstva za tu namenu.⁸⁰

Načelo rodne ravnopravnosti

Zakon o azilu propisuje da će se licu koje traži azil obezbediti da bude saslušano od strane osobe istog pola, odnosno obezbediće mu se prevodilac istog pola, osim kada to nije moguće ili kad je skopčano sa nesrazmernim teškoćama za organ koji vodi postupak (čl. 14). Ne može se reći da je nepoštovanje ovog načela nužno protivzakonito, budući da sam Zakon predviđa da se od ovog načela može odstupiti. Utisak je, ipak, da je ova „nemogućnost” u velikoj meri prouzrokovana kadrovskom politikom samih nadležnih službi. Kancelarija za azil u najvećem broju slučajeva angažuje službenike ženskog pola prilikom podnošenja zahteva za azil i saslušanja, a među službenicima Kancelarije za azil ima pripadnika oba pola.⁸¹ Takođe, prevodioci koje angažuje MUP su za neke jezike, npr. farsi, uvek muškarci, iako postoje prevodioci ženskog pola. Usled rigidnih rodni uloga i kulture jakog patrijarhalnog društva u kome su odrasli ljudi iz npr. Avganistana, neophodno je dosledno poštovati načelo rodne ravnopravnosti. Nepoštovanjem ovog načela ugroženo je i načelo istine koje garantuje Zakon o opštem upravnom postupku⁸² a koje treba da obezbedi da se u postupku utvrde pravilno i potpuno sve činjenice i okolnosti od značaja za donošenje zakonitog i ispravnog rešenja.

Načelo brige o licima sa posebnim potrebama

U postupku azila trebalo bi da se posebno vodi računa o specifičnoj situaciji lica sa posebnim potrebama, kao što su maloletnici, lica potpuno ili delimično lišena poslovne sposobnosti, deca odvojena od roditelja ili staratelja, osobe sa invaliditetom, stare osobe, trudnice, samohrani roditelji sa maloletnom decom i lica koja su bila izložena mučenju, silovanju ili drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili seksualnog nasilja.

Ostvarivanje ovog načela može da osujeti praksa Kancelarije za azil da cela porodica zajedno podnosi zahteve za azil i zajedno se saslušava. Tako se može desiti da je npr. žena bila žrtva seksualnog ili fizičkog nasilja u zemlji porekla, a da iz straha, stida ili osećaja neugodnosti ne može to da iznese u prisustvu muža i dece. Dobro je poznato da se u Avganistanu nad ženama, zbog „moralnih zločina” kao što je bežanje od kuće usled nasilja u porodici ili zbog toga što žele da se

78 Vidi više na www.azil.rs.

79 Vidi više na www.apc-cza.org.

80 *Srbija zemlja azila*, p. 18.

81 Podatak dobijen na osnovu iskustva Beogradskog centra za ljudska prava prilikom pružanja pravne pomoći tražiocima azila.

82 U postupku se moraju utvrditi pravilno i potpuno sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za donošenje zakonitog i pravilnog rešenja (odlučne činjenice), čl. 8 Zakon o opštem upravnom postupku.

razvedu, sprovodi tzv. *honour – killing*. Pod ovim pojmom se podrazumeva da žene ubijaju članovi njihovih porodica ukoliko se „nemoralno” ponašaju kako bi porodica sačuvala čast u sredini u kojoj živi. Ove žene su neretko osuđene i lišene slobode od strane avganistanskih vlasti zbog svog „nemoralnog ponašanja”.⁸³ Takođe u Avganistanu je inkriminisana preljuba za koju je propisana kazna zatvora.⁸⁴ Neophodno je da se članovi porodice saslušavaju pojedinačno, kako bi tačno i potpuno mogli da iznesu razloge zbog kojih su napustili zemlju porekla i kako bi nadležni organi u Srbiji mogli da preduzmu odgovarajuće mere ukoliko se utvrdi da unutar porodice postoji nasilje. Ovo načelo je usko povezano i sa načelom rodne ravnopravnosti. Naime, dosledno poštovanje načela rodne ravnopravnosti olakšava i obezbeđuje ostvarivanje načela brige o licima sa posebnim potrebama. Ovo zato što se pre može očekivati da će tražilac azila ženskog pola pred ženskim prevodiocem i službenicom Kancelarije za azil ispričati da je bila žrtva seksualnog nasilja u zemlji porekla ili da još uvek trpi nasilje unutar porodice.

Načelo poverljivosti

Podaci o licu koje traži azil, do kojih se dođe tokom postupka azila, predstavljaju službenu tajnu i mogu biti dostupni samo zakonom ovlašćenim licima. Podaci o tražiocima azila ne smeju se otkriti državi porekla lica koje traži azil, osim ako ga po okončanju postupka i odbijanju zahteva za azil treba prinudno vratiti u zemlju porekla.⁸⁵ Ustavni sud je imajući u vidu značaj koji odluka o ustavnoj žalbi⁸⁶ koju je podneo jedan tražilac azila u Srbiji ima za zaštitu Ustavom garantovanih ljudskih prava, odlučio da istu objavi u *Službenom glasniku Republike Srbije*, ali tom prilikom nisu prikriiveni lični podaci tražioca azila, kao ni pojedinačne okolnosti njegovog zahteva, ni okolnosti zbog kojih traži azil, iako je postupak za dobijanje azila još uvek bio u toku. Ovim postupkom Ustavni sud se oglušio o načelo poverljivosti iz Zakona o azilu i ugrozio bezbednost tražioca azila.

5.2. Prvostepeni postupak

Celokupan prvostepeni postupak i sve odluke povodom zahteva za azil i prestanka tog prava u nadležnosti su Kancelarije za azil. Postupak za dobijanje azila pokreće se podnošenjem zahteva za azil na propisanom obrascu koji je moguće dobiti samo od ovlašćenog službenika Kancelarije za azil (čl. 25). U praksi, međutim, zahtev za azil se daje na zapisnik službenom licu.⁸⁷

Ovlašćeni službenik Kancelarije za azil sasluša tražioce azila kako bi utvrdio sve činjenice od značaja za odlučivanje o zahtevu za azil, a posebno identitet, razloge na kojima se zasniva zahtev za azil, kretanje nakon napuštanja države porekla, kao i da li je osoba već tražila azil u nekoj drugoj državi (čl. 26). Saslušanju najčešće prisustvuju predstavnik Kancelarije za azil, pravni zastupnik lica koje traži azil i prevodilac, mada Zakon predviđa i mogućnost da saslušanju prisustvuje i predstavnik UNHCR, ukoliko se tražilac azila tome ne protivi.

Kancelarija za azil može doneti odluku kojom usvaja zahtev za azil i strancu priznaje pravo na utočište ili dodeljuje subsidijarnu zaštitu, ili odluku kojom odbija zahtev za azil i nalaže strancu da, ukoliko nema drugi osnov za boravak, u određenom roku napusti teritoriju Republike

83 Vidi izveštaj Human Rights Watch „I had to run away” *The imprisonment of Women and Girls for „moral crimes” in Afganistan*, 2012, dostupno na: http://www.ecoi.net/file_upload/1788_1333042191_afghanistan0312webwcover-0.pdf

84 Vidi *Položaj žena u Avganistanu*, 2012, dostupno na <http://www.azil.rs/news/view/položaj-zena-u-avganistanu>

85 U tom slučaju mogu se dati sledeći podaci:

- 1) identifikacioni podaci;
- 2) podaci o članovima porodice;
- 3) podaci o ispravama koje je izdala zemlja porekla;
- 4) adresa prebivališta;
- 5) otisci prstiju i
- 6) fotografije.

86 Odluka u predmetu, UŽ–5331/2012 od 28.12.2012, para. 12.

87 Na osnovu iskustva pravnika Beogradskog centra za ljudska prava koji su pružali pravnu pomoć tražiocima azila tokom 2012. godine.

Srbije. U zakonom utvrđenim slučajevima Kancelarija za azil može doneti odluku da se postupak za davanje azila obustavi (čl. 27). Kancelarija za azil može, uz ispunjenje zakonom propisanih uslova, odbaciti zahtev za azil bez ispitivanja da li osoba koje traži azil ispunjava uslove za priznavanje azila (čl. 33).⁸⁸

Protiv prvostepenih odluka donetih u postupku azila, žalba se podnosi u roku od 15 dana od dana prijema prvostepene odluke (čl. 35).

5.3. Drugostepni postupak

Komisija za azil koja odlučuje u drugom stepenu po žalbama na odluke Kancelarije za azil, sastoji se od 9 članova koje imenuje Vlada na četiri godine. ZOA propisuje da Komisija donosi odluke većinom glasova (čl. 20), ali ne i rok za njeno donošenje.⁸⁹ Mandat prvoizabrane Komisije⁹⁰ je istekao 17. aprila 2012. godine, a nova Komisija je formirana tek 20. septembra 2012. godine.⁹¹ Delimično je prihvaćen predlog nevladinih organizacija i u Komisiju je uvršćen jedan predstavnik akademske zajednice s iskustvom u zaštiti ljudski prava, ali nije usvojen predlog da se u Komisiji nađu i predstavnici nevladinih organizacija koje se bave promocijom i zaštitom ljudskih prava.⁹²

Iako o žalbama na prvostepene odluke koje je Kancelarija za azil donela u periodu od 17. aprila do 20. septembra, nije imao ko da odluči, Ustavni sud Srbije nije smatrao da se time krši pravo na pristup delotvornom pravnom leku.⁹³ U odluci Ustavnog suda se navodi „članovi drugostepenog organa imenovani odlukom Vlade od 20. septembra 2012. godine. Time su se nakon tri meseca od podnošenja žalbe ispunile pretpostavke da drugostepeni organ o njoj rešava, pa iznetim navodom podnosilac ne može s uspehom osporavati delotvornost žalbe u konkretnom upravnom postupku.”

5.4. Postupak pred Upravnim sudom

Protiv odluke Komisije za azil moguće je pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom koji odluku o zakonitosti konačnog upravnog akta Komisije za azil donosi u sudskom veću od trojice sudija. Tužba Upravnom sudu po pravilu *ne odlaže izvršenje upravnog akta protiv koga je podneta*.⁹⁴ Međutim, sud može, po zahtevu tužioca da odloži izvršenje konačnog upravnog akta, i to do donošenja sudske odluke u upravnom sporu ako bi izvršenje nanelo tužiocu štetu koja bi se teško mogla nadoknaditi, a odlaganje nije protivno javnom interesu, niti bi se odlaganjem nanela veća ili nenadoknadiva šteta protivnoj stranci, odnosno zainteresovanom licu.⁹⁵ Izuzetno, može se tražiti odlaganje izvršenja upravnog akta iz razloga hitnosti, odnosno kada je izjavljena žalba koja po zakonu nema odložno dejstvo, a postupak po žalbi nije okončan.⁹⁶ U ovim slučajevima Upravni sud

88 Vidi više 5.5. *Primena koncepta sigurne treće zemlje i kršenje zabrane vraćanja.*

89 Shodno bi trebalo primeni opšti rok od 60 dana propisan opštim Zakonom o upravnom postupku (čl.208).

90 Odluka Vlade Republike Srbije o imenovanju članova Komisije, br. 119–1643/2008 od 17. aprila 2008. godine (*Sl. glasnik RS*, 42/08).

91 Rešenje Vlade Republike Srbije o imenovanju predsednika i članova komisije za azil, br. 119–6141/2012, od 20. septembra 2012. godine.

92 Vidi „Saopštenje povodom isteka mandata članova Komisije za azil,” od 12. aprila 2012, dostupno na <http://azil.rs/news/view/saopstenje-povodom-isteka-mandata-clanova-komisije-za-azil>. Od ključnog je značaja za pravičnost i efikasnost postupka za dobijanje azila da organ koji odlučuje o žalbi bude različit i nezavistan od organa koji je doneo prvostepenu odluku (vidi UNHCR, *‘Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)’ in Global Consultations on International Protection*, od 31. maja 2001, UN Doc. EC/GC/01/12, para. 43). Za predsednika Komisije je imenovan pomoćnik načelnika Uprave granične policije MUP, u čijem je sastavu i organ koji je doneo prvostepenu odluku koja se preispituje po žalbi, što može dovesti u sumnju nezavisnost ovog organa prilikom donošenja odluka, *Srbija kao zemlja azila*, para. 45.

93 Odluka u predmetu, UŽ–5331/2012 od 28.12.2012, para.6.

94 Član 23 Zakona o upravnim sporovima, *Sl. glasnik RS*, br. 111/2009.

95 *Ibidem*. Supra 94.

96 *Ibidem*. Supra 94.

odlučuje o zahtevu za odlaganje izvršenja u roku od 5 dana od prijema zahteva. Osim toga, da bi se neko pravno sredstvo smatralo efikasnim u smislu dosadašnje jurisprudencije ESLJP, „suspensivni efekat” žalbe mora biti automatski, odnosno ne sme zavisiti od diskrecione odluke domaćeg suda u pojedinačnom slučaju.⁹⁷

Do sada se Upravni sud pretežno ograničavao na ispitivanje proceduralne ispravnosti postupka za dobijanje azila. Tokom 2011. i u prvom polovini 2012. godine Upravni sud nije doneo nijednu presudu kojom je usvojio tužbeni zahtev. Do 1. decembra 2012. godine pred Upravnim sudom pokrenuto je 10 upravnih sporova protiv rešenja Komisija za azil,⁹⁸ a protiv pravosnažnih odluka Upravnog suda nije podnet nijedan zahtev za preispitivanje sudske odluke Vrhovnom kasacionom sudu.⁹⁹ Od toga 4 postupka okončana su odbijanjem tužbe, a šest postupaka još uvek je bilo u toku. U svim okončanim postupcima Upravni sud nije održao usmenu raspravu, ocenivši da je predmet spora takav da očigledno ne iziskuje neposredno saslušanje stranaka i posebno utvrđivanje činjeničnog stanja.

5.5. Primena koncepta sigurne treće zemlje i kršenje zabrane vraćanja

Zabrana proterivanja (*non-refoulement*) podrazumeva zabranu prebacivanja lica u državu gde njemu ili njoj preti stvarna opasnost od ozbiljnog kršenja ljudskih prava ili od daljeg prebavljanja u treću državu gde bi to lice bilo izloženo istim takvim pretnjama.¹⁰⁰ Poštovanje principa *non-refoulement* obuhvata i obavezu države da učini sve što je njenoj moći da spreči da tražilac azila bude vraćen u zemlju porekla bez suštinskog ispitivanja zahteva za azil –tzv. direktni *refoulement*, kao i premeštanje tražioca azila u treću zemlju, koja će ga zatim poslati dalje, u mesto gde strahuje od progona – tzv. indirektni *refoulement*. Ovaj princip zabranjuje „proterivanje ili vraćanje izbeglica, na bilo koji način, na granicu ili teritoriju gde bi im život ili sloboda bili ugroženi zbog njihove rase, religije, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog mišljenja, bez obzira da li im je formalno priznat status izbeglice, kao i osoba za koje postoji razlozi na osnovu kojih se veruje da bi mogli biti izloženi torturi, u smislu Konvencije protiv mučenja i drugih surovih neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka,”¹⁰¹ i nije ga dozvoljeno derogirati.¹⁰²

Osim zabrane *refoulement* iz Konvencije o statusu izbeglica (čl. 33), nadležne organe obavezuje i zabrana proterivanja i vraćanja osoba protiv njegove volje na teritoriju gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih stavova iz čl. 6 ZOA.

Prema Zakonu, država može, između ostalog, odbaciti zahtev za azil bez ispitivanja da li osoba koja traži azil ispunjava uslove za priznavanje azila koristeći se konceptima sigurne treće zemlje i sigurne države porekla (čl. 2 i čl. 33). Primena koncepta „sigurne države porekla” i „sigurne treće zemlje”, ne treba da za posledicu ima uskraćivanje pristupa postupku azila ili kršenje principa *non-refoulement*.¹⁰³ Od suštinskog je značaja da se u svim ovim slučajevima država uveri da zaštita koju tražilac azila može uživati u drugoj državi jeste zaista i delotvorna, i u svakom slučaju se licu koji traži azil mora pružiti mogućnost da opovrgava navode o sigurnosti te druge države u njegovom/njenom slučaju.

97 Vidi više u N. Mole, C. Meredith, *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Council of Europe, 2010, str. 118–121.

98 Odabrane odluke upravnog suda dostupne su na <http://azil.rs/documents/category/odabrane-presude>.

99 Statistike dobijene od Upravnog suda na osnovu Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja 14.12.2012.

100 *Non-refoulement* je deo kao međunarodnog običajnog prava obezbeđujući za sve države, *Practitioners Guide* no. 6, str. 96.

101 UNHCR, *General Conclusion on International Protection*, 11. oktobar 1996, No. 79 (XLVII) – 1996, para. (j).

102 *Ibid*, para. (i).

103 *Conclusions Adopted by The Executive Committee on The International Protection of Refugees 1975 – 2009 (Conclusion No. 1 – 109)*, decembar 2009, para. (j).

Praktično od početka primena ZOA, nadležni organi sistematski zloupotrebljavaju ovo pravilo primenjujući po automatizmu¹⁰⁴ Odluku Vlade Republike Srbije o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država.¹⁰⁵ Prema tumačenju organa koji odlučuju o zahtevima za azil, da bi zahtev bio meritorno razmatran, tražilac azila bi u Srbiju trebalo da dođe legalno odnosno s vizom u važećem pasošu ili preko teritorije neke od zemalja koja nije proglašena sigurnom Odlukom Vlade. Kako su države s kojima se Srbija graniči, i one preko kojih tražioci azila najčešće stižu u Srbiju, proglašene sigurnim, ovo je nemoguć uslov koji obesmišljava ceo postupak za ostvarivanje prava na azil u Republici Srbiji.¹⁰⁶ Tokom 2012. godine po prvi put je Kancelarija za azil donela odluke kojima se usvaja zahtev za azil, međutim u sva 3 slučaja se radi o tražiocima azila koji su na teritoriju Republike Srbije došli legalno, s važećim dokumentima, avionim ili su već duže vreme legalno boravili na njenoj teritoriji kada je došlo do izbijanja oružanih sukoba i političkih promena u zemljama njihovog porekla.¹⁰⁷

Problematično je usvojeno rešenje prema kome se pojam sigurne treće države zasniva na jednostranoj odluci Vlade, koja je doneta 2009. godine i koja od tada nije revidirana. Vlada Republike Srbije nije pribavila prethodne garantije da se u zemljama koje proglašava za sigurne zahtevi za azil ispituju u efikasnom i pravičnom postupku, već se rukovodila isključivo kriterijumima da li je država članica Konvencije iz 1951, da li je na snazi bezvizni režim sa Srbijom i uzima u obzir mišljenje Ministarstva spoljnih poslova.¹⁰⁸

Odluku kojom se određuju sigurne treće zemlje trebalo bi periodično preispitivati imajući u vidu društvenu situaciju i stepen zaštite prava tražilaca azila u pojedinim državama, odnosno uzimajući u obzir stavove Evropskog suda za ljudska prava,¹⁰⁹ mišljenja UNHCR i izveštaje relevantnih međunarodnih organizacija, kao što su Savet Evrope¹¹⁰ ili međunarodne nevladine organizacije koje se bave pitanjima međunarodne zaštite izbeglica i tražilaca azila.

Odredbe ZOA bi trebalo tumačiti tako da činjenica da je neka zemlja proglašena za sigurnu Odlukom o sigurnim trećim zemljama, predstavlja oborivu pretpostavku, odnosno organ koji odlučuje u postupku azila ne sme da se zadrži samo na pretpostavci da će se prema podnosiocu zahteva u trećoj zemlji postupati u skladu sa standardima Konvencije o statusu izbeglica, već mora da utvrdi na koji način vlasti sigurne treće zemlje primenjuju svoje propise.¹¹¹ Prilikom donošenja odluke, organi koji odlučuju o zahtevu za azil morali bi u obzir da uzmu sve relevantne izvore poput izveštaja UNHCR, nevladinih organizacija ili odluke međunarodnih sudskih tela za zaštitu ljudskih prava na prvom mestu Evropskog suda za ljudska prava. Ovaj stav zauzeo je i Ustavni sud Srbije koji iako još uvek nije utvrdio povredu *non-refoulement* ističe da zabrana proterivanja i druge relevantne odredbe Zakona o azilu „upućuju na zaključak da se lista sigurnih trećih država, pored ostalog, formira i na osnovu izveštaja i zaključaka Kancelarije Visokog komesarijata za izbeglice. Takođe, ovaj sud ocenjuje da izveštaji te organizacije doprinose korigovanju postupanja nadležnih organa Republike Srbije u primeni Zakona o azilu, u tom smislu da se zahtev za azil neće odbaciti

104 Npr. tokom 2011. godine Kancelarija za azil je odlučila o 55 zahteva za azil, ali je samo u dva slučaja zahtev meritorno razmatran, za više statistika vidi 3. Statistike.

105 *Sl. glasnik RS*, br. 67/2009. Beogradski centar za ljudska prava podneo je inicijativu za ocenu ustavnosti ove Odredbe o kojoj Ustavni sud Srbije još uvek nije odlučio.

106 Nadležni organi Srbije čak i aerodromski tranzit kroz ove države smatraju dovoljnim osnovom za donošenje odluke o odbijanju zahteva.

107 Rešenja MUP RS– Odsek za azil br. 03/9–26–2324/11 od 19.12.2012, br. 03/9–4–26–2326/11 od 20.12.2012, br. 03/9–26–17/12 od 6.12.2012.

108 *Serbia as a Safe Third Country: Revisited*, Hungarian Helsinki Committee, jun 2012, str. 7, dostupno na: http://azil.rs/doc/HHC_Serbia_report_final_2_1.pdf.

109 Npr. sigurnom je proglašena Grčka koja se ne smatra sigurnom trećom zemljom nakon odluke u predmetu *M. S. S. protiv Belgije i Grčke*, ECHR, App. No. 30696/09 (2011).

110 Tako npr. Belorusija je spornom Odlukom proglašena za sigurnu državu porekla iako je 1997. godine suspendovana iz članstva u Savetu Evrope zbog niskih standarda zaštite ljudskih prava, dok se u međuvremenu situacija u ovoj zemlji dodatno pogoršavala, vidi npr. Parlamentarna skupština Saveta Evrope, *The situation in Belarus*, AS/Pol (2012) 29, od 3. oktobra 2012.

111 Vidi *MSS protiv Belgije i Grčke*.

iako osoba dolazi iz sigurne treće države koja je na listi Vlade, ukoliko ta država postupak azila primenjuje na način suprotan Konvenciji.”¹¹²

Upravni sud je u svojim odlukama potvrdio zakonitost prakse automatske primene Odluke o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država, iako prethodno nije utvrđeno da li je treća zemlja zaista sigurna za ovu osobu.¹¹³

U četiri postupka koji su tokom 2012. godine okončani odbijanjem tužbe Upravni sud je konstatovao da je drugostepeni organ ispravno primenio zakon kada je odbio žalbu kao neosnovanu iz razloga što je u prvostepenom postupku utvrđeno da je tražilac azila prošao kroz sigurne treće zemlje. U jednom predmetu, tužioci su osporavali činjenicu da su zemlje kroz koje su prolazili za njih bile sigurne, navodeći da u tim zemljama (Turska, Grčka i Makedonija) nisu imali realne mogućnosti da podnesu zahtev za azil.¹¹⁴ Tužioci su se pozvali na izveštaje međunarodnih organizacija koji ukazuju na loš položaj tražilaca azila u tim zemljama kao i na to da Turska nije ratifikovala Protokol o statusu izbeglica iz 1967, što znači da se u Turskoj Ženevska konvencija o statusu izbeglica ne primenjuje na lica koja su izbegla iz neevropskih zemalja. Upravni sud je našao da tužioci nisu dokazali da zemlje kroz koje su prošli na putu do Srbije za njih nisu sigurne, i nije se osvrtao na činjenicu da Turska nije ratifikovala Protokol iz 1967, već je samo konstatovao (bez obrazloženja) da su tražioci azila imali mogućnost podnošenja zahteva za azil u tim zemljama. Ukoliko se u upravnom sporu osporava činjenica da „sigurne treće države” u praksi zaista pružaju efikasnu zaštitu u postupku azila, Upravni sud bi ipak trebalo da pruži dovoljno jasno obrazloženje zbog čega bi zemlje kroz koje su tražioci azila prolazili za njih bile sigurne. Prilikom ocenjivanja da li je neka zemlja kroz koju je prošao tražilac azila za njega zaista bila sigurna, Upravni sud rezonuje na isti način kao prvostepeni i drugostepeni organ tako što zaključuje da su zemlje sigurne samo iz razloga što se nalaze na listi koje je utvrdila Vlada, bez osvrtnja na to da li se te zemlje u praksi pridržavaju međunarodnih načela o zaštiti izbeglica.

U jednoj odluci iz 2011. godine Upravni sud je zauzeo stav da izveštaji međunarodnih organizacija, koji su navedeni u tužbi i koji ukazuju na loš položaja tražilaca azila u određenim zemljama nisu *per se* dokaz da tražilac azila nije imao mogućnost da podnese zahtev za azil u tim zemljama ili da one nisu bile sigurne za njega.¹¹⁵ Sud je mišljenja da izveštaji međunarodnih organizacija mogu samo da ilustruju stanje ljudskih prava u sigurnim trećim zemljama i da tako obezbede kredibilitet tvrdnjama tražioca azila, ali da razlog zbog čega jedna zemlja nije sigurna mora da bude individualizovan, odnosno mora da bude u uskoj vezi sa ličnošću tražioca azila. Ovakav stav Upravnog suda je donekle ispravan ali bi, radi efikasnije zaštite tražilaca azila u Srbiji, bilo poželjno da Upravni sud prilikom kvalifikovanja jedne zemlje kao sigurne treće zemlje, utvrdi da je tražiocima azila u konkretnim zemljama bilo omogućeno da traže azil, a ne da u svemu prihvati razloge iz obrazloženja drugostepenog rešenja i da oceni da je

„nesporna činjenica da su tužioci pre dolaska na teritoriju Republike Srbije, boravili i prešli preko teritorije država koje su na osnovu člana 2. Zakona o azilu Odlukom Vlade Republike Srbije (...) svrstane u sigurne treće zemlje, kao i da su imali mogućnost da podnesu zahteve za azil, a što nisu učinili.”¹¹⁶

U smernicama UNHCR se navodi da podnosilac zahteva za azil ispunjava svoju obavezu tereta dokazivanja iznošenjem istinitog opisa činjenica koje su od značaja za odlučivanje o njegovom zahtevu tako da je moguće doneti pravilnu, činjenično osnovanu odluku. U pogledu osobenosti situacije svakog izbeglice, organ koji odlučuje deli obavezu utvrđivanja i ocene svih relevantnih činjenica. Ovo se, u najvećoj meri, može postići ukoliko je organ koji odlučuje o zahtevu za azil upoznat sa stvarnom situacijom u zemlji porekla i relevantnim opšte poznatim činjenicama, kao i

112 Odluka u predmetu UŽ-1286/2012, od 29.3.2012, dostupna na: <http://www.azil.rs/documents/category/odabrane-presude>.

113 Odluka br. U 8/3815/11, od 7. jula 2011.

114 Presuda Upravnog suda 23 U 3831/12 od 11.10.2012.

115 Presuda Upravnog suda 15 U 10336/11 od 10.11.2011.

116 Presuda Upravnog suda 23 U 3831/12 od 11.10.2012, str. 3.

ako usmerava tražioca azila da pruži sve značajne informacije i na odgovarajući način potvrdi proverljive činjenice.¹¹⁷

Stav Upravnog suda trebalo bi izmeniti i iz razloga što je Ustavni sud mišljenja da lista sigurnih trećih država treba da se koriguje izveštajima UNHCR. Praksu Upravnog suda trebalo bi uskladiti s ovim stavom Ustavnog suda kako bi postupak azila u Republici Srbiji pružao adekvatnu zaštitu od *refoulement*.

117 UNHCR Note on Burden and Standard of Proof, para. 6.

6. Deportacije

Nakon što je iregularni migrant ostvario prvi kontakt sa policijom, ukoliko ne izrazi nameru da traži azil, on se sprovodi kod prekršajnog sudije koji mu u prekršajnom postupku izriče kaznu zatvora ili novčanu kaznu zbog nezakonitog prelaska granice ili boravka u Srbiji. Kako većina ilegalnih migranata nije u stanju da plati kaznu, novčana kazna se zamenjuje kaznom zatvora. Neobično je da većina odluka prekršajnog suda koje je Beogradski centar analizirao ne sadrži meru udaljenja iz Srbije koja stupa na snagu nakon izdržane kazne zatvora.¹¹⁸

Nakon puštanja na slobodu ilegalnim migrantima se dopušta da samostalno napuste zemlju, nastavljajući svoj put ka zemljama Zapadne Evrope. Ipak, prema podacima koje je tim Beogradskog centra dobio od upravnika zavoda u kojima ilegalni migranti izdržavaju kaznu, policija je počela da preuzima strance koji su izdržali kaznu zatvora i da ih sprovodi do prihvatilišta za strance. Konkretna način njihovog udaljenja iz zemlje je nejasan. Zakon o strancima navodi da se smatra da je stranac napustio Srbiju ulaskom u drugu državu u koju mu je ulazak odobren. (čl. 42, st. 3 Zakona o strancima). Malo je verovatno da Makedonija zvanično odobrava ulazak velikom broju ilegalnih migranata koji se deportuju iz Srbije. Intervjuisani tražioci azila u Makedoniji, koji su prethodno bili deportovani iz Srbije, nakon izdržane kazne zatvora navode da se stranci autobusima dovoze do granice i da im se naređuje da pređu u Makedoniju.¹¹⁹ Tim Beogradskog centra je u više navrata čuo pritužbe tražilaca azila da su, pre podnošenja zahteva za azil, bili deportovani u Makedoniju bez izvođenja pred sud i van zvaničnog graničnog prelaza. UNHCR ocenjuje da su u Srbiji tražioci azila u riziku od tzv. lančane deportacije (*chain deportation*) u Makedoniju a zatim u Grčku gde im preti opasnost deportacije u zemlju porekla bez razmatranja njihovog zahteva za azil. Nevladina organizacija Mađarski helsinški odbor je prilikom posete Srbiji u aprilu 2012. intervjuisala tražioca azila iz Somalije koji je izjavio, da je nakon što je vraćen iz Mađarske u Srbiju, deportovan u Makedoniju a zatim u Grčku.¹²⁰ UNHCR takođe navodi da postoje tvrdnje da se migranti vraćeni iz Mađarske u Srbiju direktno odvoze na granicu sa Makedonijom kao i da policija sakuplja ilegalne migrante po Srbiji i da ih prebacuje u Makedoniju.¹²¹ Ipak, stranci koji izraze nameru da traže azil i budu smešteni u neki od centara za azil u Srbiji su u značajno manjem riziku od deportacije.¹²² Tim Beogradskog centra nema saznanja da su tražioci azila sa urednom ličnom kartom bili deportovani.

Prema tome, tražioci azila su u riziku da budu deportovani do trenutka smeštaja u neki od centara za azil i izdavanja identifikacionog dokumenta. Neki od migranata, koji su boravili u okolini Centra za azil u Bogovađi, nisu imali potvrdu o izraženoj nameri da traže azil jer je, prema njihovim rečima, Odeljenje za strance PU Valjevo odbijalo da im izda ovu potvrdu zbog popunjenosti kapaciteta u Centru za azil. Među njima je takođe bilo i maloletnika koji strahuju od deportacije.¹²³ Policijske uprave bi morale da blagovremeno izdaju potvrdu o izraženoj nameri za traženje azila kako bi omogućili tražiocima azila legalan boravak na teritoriji Republike Srbije, nezavisno od toga da li u centru za azil ima dovoljno mesta za smeštaj svih lica koja su izrazila nameru da traže azil. U suprotnom, s obzirom da je zahtev za azil moguće podneti tek nakon smeštanja u centre za azil, tražiocima azila je uskraćeno pravo na pristup postupku azila, a samim tim i zaštita od proterivanja.

118 Prilikom poseta zavoda za izvršenje krivičnih sankcija u kojima kazne zatvora izdržavaju prekršajno kažnjeni stranci obavljenih u septembru 2012. Beogradski centar za ljudska prava je imao uvid u određeni broj odluka prekršajnih sudova (oko 20). Više o položaju iregularnih migranata u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija vidi u poglavlju 12.

119 *Srbija kao zemlja azila*, para. 13.

120 *Serbia Revisited*, str. 11.

121 *Srbija kao zemlja azila*, para. 76.

122 *Ibid.*

123 Tim Beogradskog centra za ljudska prava je do ovih saznanja došao neposredno, odnosno putem razgovora sa tražiocima azila koji su boravili ispred Centra za azil u Bogovađi, obavljenih prilikom redovnih poseta ovom Centru.

7. Ostvarivanje prava i obaveza lica koja traže azil, izbeglica i lica kojima je dodeljena subsidijarna zaštita

Ova prava regulisana su glavom VI Zakona, u kojoj su odredbe koje se odnose na pravo na boravak, smeštaj, osnovne životne uslove, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje. Određena prava garantuju se osobama kojima je priznato pravo na utočište, ali ne i onima kojima je odobrena subsidijarna zaštita.¹²⁴ Tako, pravo na spajanje porodice nije jednako regulisano za sve kategorije lica kojima se pruža zaštita, iako bi ono trebalo da bude obezbeđeno u svakom slučaju. Ovo pravo imaju lica kojima je dato utočište (čl. 48), dok lica kojima je dodeljena subsidijarna zaštita ovo pravo imaju „u skladu s propisima kojima je uređeno kretanje i boravak stranaca” (čl. 49), a lica koja uživaju privremenu zaštitu ovo pravo imaju samo u „opravdanim slučajevima” (čl. 50).

7.1. Smeštaj

Ustanove nadležne za smeštaj tražilaca azila, do donošenja konačne odluke o njihovom zahtevu, jesu Centar za azil u Banji Koviljači i u Bogovađi, koji se nalaze u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije i finansiraju se iz budžeta Republike Srbije. Podzakonskim aktima su podrobnije uređena pojedina pitanja od značaja za rad ovih Centara.¹²⁵ U Centar u Banji Koviljači moguće je smestiti najviše 85 osoba, a u Centar u Bogovađi 150, mada se u Centre smešta i do 98 odnosno 230 ljudi.¹²⁶ Prilikom smeštaja prednost se daje porodicama sa decom i osobama sa zdravstvenim problemima. Radi se o centrima otvorenog tipa u kojima su uslovi smeštaja zadovoljavajući.

Kapacitet ovih centara ne zadovoljava sadašnje potrebe, tako da se dešavalo da tokom 2012. godine, svakodnevno između 30 i 195 tražilaca azila ostane nezbrinuto. Iako je problem smeštajnih kapaciteta tokom marta 2012. godine bio naizgled konačno rešen,¹²⁷ već od juna meseca veliki broj, čak i do dve stotine tražilaca azila, boravio je otvorenom u šumama u okolini Centra za smeštaj tražilaca azila u Bogovađi.¹²⁸ Komesarijat za izbeglice nije im obezbeđivao nikakvu vrstu smeštaja, ni humanitarne pomoći, iako je među njima povremeno bilo maloletnika bez pratnje, trudnica, porodica s malom decom i osoba kojima je potrebna medicinska nega.¹²⁹ U Centru za azil u Bogovađi, osim nedovoljnih kapaciteta za smeštaj, bilo je i problema u organizaciji samog smeštaja tražilaca azila, neblagovremenog ukazivanja medicinske pomoći, uskraćivanja obroka i smeštaja tražiocima azila koji povrede pravila kućnog reda. Krajem 2012. godine Komesarijat za izbeglice i migracije smestio je većinu tražilaca azila u Centar za azil u Bogovađi usled čega je broj smeštenih porastao na više od 230 lica. Istovremeno su preduzete aktivnosti u cilju nalaženja odgovarajućih objekata u privatnom vlasništvu, u blizini Centra za azil u Bogovađi, koje bi Komesarijat iznajmio za smeštaj tražilaca azila.

124 Vidi više u *Izveštaj 2011*, str. 179–80.

125 Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil (*Sl. glasnik RS*, 93/08); Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u Centru za azil (*Sl. glasnik RS*, 31/08); Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil (*Sl. glasnik RS*, 44/08); Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u Centru za azil (*Sl. glasnik RS*, 31/08); Pravilnik o kućnom redu u Centru za azil (*Sl. glasnik RS*, 31/08).

126 Statistike Beogradskog centra za ljudska prava, informacije prikupljane od nadležnih organa jednom nedeljno tokom 2012. godine.

127 Do marta je na smeštaj u Centru u Banji Koviljači čekalo od oko 70 do oko 145 ljudi svaki dan. Uprava Centra u Banji Koviljači vodila je veoma urednu evidenciju osoba koje čekaju da budu smeštene i izdavala im belešku da su u zakonskom roku od 72 sata pokušali da se smeste u Centru. Više o smeštenim van Centra u Banji Koviljači vidi *Izveštaj 2011*, str. 273–74.

128 Uprava Centra u Bogovađi ne vodi evidenciju lica koja čekaju da budu smeštena u Centru.

129 Na osnovu podataka koje su prikupili pravnici Beogradskog centra za ljudska prava koji su pružali pravnu pomoć tražiocima azila tokom 2012. godine.

U javnosti se spekulisalo da je Vlada Republike Srbije svojom odlukom Komesarijatu za izbeglice i migracije dala na korišćenje kasarnu blizu Mladenovca u selu Mala Vrbica¹³⁰, koja je trebalo da bude renovirana za potrebe smeštaja tražilaca azila.¹³¹ Nakon protesta građana, Skupština opštine Mladenovac je donela odluku o protivljenju izgradnje Centra za azil na teritoriji opštine Mladenovac.¹³² Iako su budžetska sredstva za trajno rešenje smeštaja tražilaca azila data Komesarijatu za izbeglice još 2011. godine,¹³³ nema najave da će uskoro početi izgradnja ovog objekta.

7.2 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 (čl. 46). Za sada ništa nije učinjeno na stvaranju uslova za integraciju, nisu izdvojena budžetska sredstva za tu namenu, ali je usvajanjem Zakona o upravljanju migracijama utvrđena nadležnost Komesarijata za izbeglice i migracije za smeštaj i integraciju lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena subsidijarna zaštita (čl. 15 i 16).

130 Odluka Vlade nije dostupna, ali je predstavnik Komesarijata za izbeglice potvrdio da će deo kasarne u Maloj Vrbici biti renoviran za potrebe smeštaja tražilaca azila na okruglom stolu „Ka evropeizaciji Srbije– monitoring uspostavljenih politika i praksi u oblastima azila i readmisije u Republici Srbiji”, održanom 30. avgusta u organizaciji Grupe 484.

131 M. Anđelković, *Izazovi prisilnih migracija: stanje ljudskih prava tražilaca azila i povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji*, Grupa 484, Beograd, 2012, str. 29, dostupno na: http://azil.rs/doc/Izazovi_prisilnih_migracija_srp.pdf.

132 „Blokirali kasarnu zbog azilanata”, *B92*, 15.5; „Neizvesnost u Vrbici”, 16.5.2012, www.mladenovac.rs.

133 *Izveštaj 2011*, str. 271.

8. Maloletni tražioci azila bez pratnje¹³⁴

Osnovni princip kojim se moraju rukovoditi svi nadležni organi koji postupaju s maloletnim tražiocima azila je najbolji interes deteta.¹³⁵ Konvencija o pravima deteta izričito predviđa (čl. 22) da države moraju da preduzmu mere kako bi pružile adekvatnu zaštitu detetu koje traži status izbeglice ili koje se smatra izbeglicom,¹³⁶ i da se, u slučajevima kada se ne mogu pronaći roditelji niti ostali članovi porodice, ovoj deci mora pružiti jednaka zaštita kao i svoj drugoj deci koja su stalno ili privremeno razdvojena od članova svoje porodice iz bilo kog razloga.¹³⁷ Princip zabrane diskriminacije primenjuje se u potpunosti u vezi sa svim postupcima sa decom bez pratnje i razdvojenom decom. Naročito je zabranjena bilo kakva diskriminacija zasnovana na statusu deteta – da li je dete bez pratnje ili razdvojeno dete, dete izbeglica, dete koje traži azil ili migrant. Ovaj princip, kada se ispravno tumači, ne sprečava, već zahteva razlikovanje na osnovu drugačijih potreba, poput onih koje zavise od pola ili starosti.¹³⁸

U skladu s Ustavom i međunarodnim standardima, Zakon o azilu utvrđuje načelo posebne brige o tražiocima azila sa posebnim potrebama, među kojima su i maloletnici i deca odvojena od roditelja ili staratelja (čl. 15). Međutim, Zakon ne predviđa posebno obavezu davanja prioriteta i efikasnog postupanja organa koji donosi odluku o zahtevu za azil kada je njegov podnosilac maloletno lice bez pratnje.¹³⁹ Takođe, intervju s maloletnim tražiocima azila trebalo bi da vode službenici, a kada je moguće i prevodioci, posebno kvalifikovani i obučeni za dečija i izbeglička pitanja.¹⁴⁰

Potrebno je posvetiti veću pažnju maloletnim tražiocima azila, kako u postupku azila, tako i u postupanju nadležnih centara za socijalni rad i ustanova u kojima su oni smešteni (centri za azil i jedinice za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje), zbog njihove ranjivosti ali i većoj mogućnosti da postanu žrtve trgovine ljudima.

Nedostatke u pružanju posebne zaštite maloletnim strancima bez pratnje na teritoriji Srbije ilustruje slučaj četiri maloletnika bez pratnje, koja su bila smeštena u jednoj od jedinica za smeštaj tražilaca azila bez pratnje krajem 2012. godine.¹⁴¹ Ova četiri dečaka, najverovatnije braća uzrasta od 4 do 13 godina, navodno su stupila u kontakt telefonom sa majkom koja je bila u Nemačkoj, a posle izvesnog vremena i sa ujakom koji je navodno boravio u Banji Koviljači u privatnom smeštaju, takođe samo telefonom. Zabrinjava saznanje da su ova četiri dečaka, uz saglasnost zaposlenih, napustila ovu ustanovu taksi vozilom koje je navodno trebalo da ih odvede u Banju Koviljaču, gde na nepoznatoj lokaciji boravi osoba koja je tvrdila da im je ujak. Ovom događaju nisu prethodile detaljnije provere, nije potvrđeno postojanje rodbinskih veza između dece i osoba koje su tvrdile da su im srodnici, niti postoje jasne procedure koje bi obavezivale zaposlene u nadležnim službama koji bi trebalo da osiguraju bezbednost dece u ovakvim situacijama. Međutim, čak i u odsustvu posebno propisanih pravila koja bi se odnosila na maloletne tražioce azila, nadležni organi su se morali voditi zdravim razumom, načelom najboljeg interesa deteta i obavezom postupanja s posebnom brigom kada se radi o maloletnicima bez pratnje koji su daleko izloženi opasnosti da postanu žrtve trgovine ljudima, zlostavljanja i drugih zloupotreba.

134 Maloletnik bez pratnje je stranac koji nije navršio osamnaest godina života i koji prilikom ulaska u Republiku Srbiju nema ili je nakon ulaska u nju, ostao bez pratnje roditelja ili staratelja (čl. 2 ZoA). Uporedi s M. Jelačić, *Deca pred zakonom – u međunarodnom tranzitu i kao tražioci azila*, Grupa 484, Beograd, 2013.

135 Vidi npr. UNHCR, *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, February 1997, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3360.html>.

136 Čl. 22, st. 1.

137 Čl. 22, st. 2.

138 CRC General Comment No. 6, para. 18.

139 Vidi *ibid.* para 69.

140 UNHCR Guidelines on Unaccompanied Children Seeking Asylum, p. 5.13.

141 Poseta Beogradskog centra za ljudska prava i UNHCR jednom od Zavoda za smeštaj maloletnika tokom 2012. godine.

U periodu 1.1.2012. do 31.12.2012. 744 maloletna lica (607 dečaka, 137 devojčica) su izrazila nameru da traže azil, od čega 501 maloletnik bez pratnje (dečaka 472, devojčica 29).¹⁴²

Pristup teritoriji i zabrana vraćanja maloletnika u zemlju u kojoj su bili izloženi progonu

Na maloletnike bez pratnje se u potpunosti primenjuje zabrana vraćanja u zemlju u kojoj su bili izloženi progonu, koja proističe iz pravila međunarodnog prava ljudskih prava, humanitarnog prava i izbegličkog prava, prvenstveno iz čl. 33 Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i u čl. 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima i Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka. Zbog toga što su posebno ranjiva, maloletnim tražiocima azila ne bi trebalo uskraćivati pristup teritoriji.¹⁴³

Konvencija o pravima deteta zabranjuje državama da vrate dete u zemlju za koju se osnovano smatra da postoji stvaran rizik od nanošenja nepopravljive štete detetu, bilo da se radi o zemlji u koju dete treba da bude neposredno vraćeno ili o nekoj drugoj zemlji u koju bi bilo premešteno naknadno. Ova zabrana se primenjuje bez obzira na to da li su države, kojima se pripisuju ozbiljne povrede prava, potpisnice Konvencije ili ne, da li je učinjena povreda prava namerna ili ne, kao i da li je nastala kao posledica činjenja ili propuštanja. Prilikom procene opasnosti od nastupanja ozbiljnog kršenja prava treba imati u vidu uzrast i pol deteta, tako npr. treba uzeti u obzir ozbiljne posledice koje po decu mogu imati neobezbeđivanje odgovarajuće ishrane ili zdravstvene nege.¹⁴⁴

Starateljstvo

Države koje obavezuje Konvencija o pravima deteta dužne su da uspostave zakonski okvir i da preduzimaju neophodne mere kako bi obezbedile adekvatno zastupanje najboljih interesa dece bez pratnje i razdvojene dece. Odmah po identifikaciji deteta bez pratnje ili razdvojenog deteta treba mu odrediti staratelja, a starateljski odnos bi trebalo da traje sve dok dete ne postane punoletno ili dok trajno ne napusti nadležnost države. Staratelj se mora konsultovati i obavestavati o svim aktivnostima koje se preduzimaju u vezi sa detetom, i mora mu biti pružena mogućnost da učestvuje u svim postupcima.¹⁴⁵

Maloletni tražioci azila bez roditeljske pratnje od trenutka ostvarivanja prvog kontakta sa organima Republike Srbije, do okončanja postupka azila, promene tri staratelja. Prvi staratelj je radnik mesno nadležnog Centra za socijalni rad (u pitanju je Centar za socijalni rad u mestu ostvarivanja prvog kontakta sa maloletnikom). Drugi privremeni staratelj se određuje u gradovima u kojima postoje radne jedinice za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje (Niš i Beograd). Konačno, treći privremeni staratelj se određuje u Centru za azil u Banji Koviljači ili Bogovađi, zavisno od toga gde je maloletni tražilac azila smešten. Ova praksa, iako u skladu s Zakonom o azilu, ne predstavlja najbolje rešenje. Naime, po logici stvari teško je očekivati da se između maloletnika i staratelja uspostavi kvalitetan odnos poverenja koji bi garantovao zaštitu najboljeg interesa deteta. Ovu praksu bi trebalo promeniti kako bi maloletnik imao samo jednog staratelja.¹⁴⁶ Takođe, prema saznanjima Beogradskog centra, staratelji nemaju mogućnost da koriste usluge prevodilaca za jezike koje maloletni tražioci azila razumeju, a teško je zamisliti smislenu komunikaciju između staratelja i štićenika na engleskom jeziku koji, u najboljem slučaju, maloletnici a često i staratelji slabo poznaju. Verovatno je i to jedan od razloga zašto staratelji i socijalni radnici retko posećuju maloletne tražioce azila.¹⁴⁷

142 Podaci dobijeni od UNHCR.

143 UNHCR Guidelines on Unaccompanied Children Seeking Asylum, str. 1.

144 CRC General Comment No. 6, para. 26–7.

145 *Ibid*, para. 34.

146 Istog mišljenja je i UNHCR, vidi izveštaj *Srbija kao zemlja azila*, stav 57.

147 *Ibid*, stav 57.

Kada su u pitanju razdvojena deca¹⁴⁸ starateljstvo bi trebalo da bude povereno odraslom srodniku koji je u pratnji maloletnika, osim ukoliko ima indicija da ovo ne bi bilo u najboljem interesu deteta, npr. ukoliko je ova osoba zlostavljala dete. Ukoliko je dete u pratnji odrasle osobe s kojom nije u srodstvu, s posebnom pažnjom treba ceniti da li je ova osoba podobna za staratelja. Kada je ova osoba voljna i sposobna da detetu pruža svakodnevnu negu, ali ne i da na odgovarajući način predstavlja najbolji interes deteta, neophodno je preduzeti dodatne mere poput postavljanja pravnog zastupnika.¹⁴⁹

Obrazovanje

Država u koju su došli je dužna da svakom detetu bez pratnje ili razdvojenom detetu, bez obzira na status i bez diskriminacije, obezbedi potpun pristup obrazovanju. Dete bez pratnje i razdvojeno dete mora biti registrovano kod odgovarajućih obrazovnih institucija u najkraćem mogućem roku, mora mu biti ponuđena mogućnost da unapredi svoje sposobnosti učenja i moraju mu se izdati odgovarajući sertifikati o stečenom obrazovanju. Takođe, svim adolescentima treba omogućiti strukovnu i profesionalnu obuku.¹⁵⁰

U Srbiji, iako postoji zakonski okvir koji reguliše procedure za upis i zadovoljenje specifičnih obrazovnih potreba maloletnih tražilaca azila, do kraja 2012. godine maloletni tražioci azila nisu imali pristup obrazovanju. Upis stranih državljana i lica bez državljanstva regulisan je Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja¹⁵¹ (čl. 100, st. 2) i Pravilnikom o bližim uputstvima za utvrđivanje prava na individualan obrazovni plan, njegovu primenu i vrednovanje.¹⁵² U skladu s ovim propisima se, radi ostvarivanja prava na predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje stranih državljana, koji se ne služe jezikom na kome se izvodi nastava, sačinjava individualni obrazovni plan kojim se planira dodatna podrška u obrazovanju i vaspitanju deteta. Prema podacima dobijenim od Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, deca koja ne govore srpski jezik prisustvovala su nastavi širom teritorije Srbije,¹⁵³ te nema zakonskih ni praktičnih prepreka da se pristup nastavi omogući i maloletnim tražiocima azila.

Maloletne tražioce azila bez pratnje, kao i maloletnike koji u Centrima za azil borave u pratnji roditelja, u školu bi trebalo da upisuju zaposleni u nadležnim centrima za socijalni rad u saradnji s Komesarijatom za izbeglice i migracije. U centrima za smeštaj tražilaca azila ima dece koja u Srbiji borave od juna 2011, i nikada nisu imala mogućnost da idu u školu. Ne može se očekivati od roditelja ili srodnika ove dece da ih upišu u škole, jer se radi o osobama koje se ne služe srpskim jezikom, ne poznaju važeće propise i najčešće su i sami neobrazovani. O najboljem interesu ove dece, bilo da im je postavljen staratelj iz Centra za socijalni rad ili ne, nadležni državni organi su dužni da vode računa, te je tako na njima i obaveza da svoj deci obezbede pristup obrazovanju bez obzira na uzrast, dosadašnje obrazovanje ili status u postupku za dobijanje azila.

8.1. Smeštaj maloletnih tražilaca azila

Kada policija ostvari prvi kontakt sa iregularnim migrantom i ona/on se izjasni kao maloletno lice, kontaktira se mesno nadležni Centar za socijalni rad koji joj/mu postavlja privremenog staratelja. U Srbiji nema posebnih normi ili usvojenih protokola za potvrđivanje starosti tražioca azila.¹⁵⁴

148 „Razdvojena deca” su deca odvojena od oba roditelja ili od svojih prethodnih pravnih staratelja ili staratelja po običaju, ali ne nužno i odvojena od svojih rođaka. Stoga to mogu biti mogu biti i deca u pratnji odraslih srodnika. Vidi *CRC General Comment No. 6*, para. 8.

149 *Ibid.* para. 34.

150 *CRC General Comment No. 6*, para. 41–2.

151 *Sl. glasnik RS*, 72/09, 52/11.

152 *Sl. glasnik RS*, 76/2010.

153 Dopis Beogradskom centru za ljudska prava br. 611–00–01998/2012–01, od 19.11.2012.

154 *Serbia As A Safe Third Country*, str. 10. Identifikacija maloletnika obuhvata određivanje starosti prilikom koga nije dovoljno uzeti u obzir samo fizički izgled, već i psihološku zrelost. Osim toga, procena se mora vršiti naučnim metodama,

Maloletno lice se potom smešta u Zavod za vaspitanje omladine u Nišu ili u Zavod za vaspitanje dece i omladine – Beograd.¹⁵⁵ Oba zavoda, u Beogradu i u Nišu, u nadležnosti su Ministarstva za rad i socijalna pitanja i imaju teškoće u finansiranju smeštaja maloletnih tražilaca azila. Ukoliko se maloletna osoba smeštena u centru za maloletnike izjasni da traži azil upućuje se u jedan od centara za azil (u Bogovađi ili Banji Koviljači). Dužina njihovog boravka u centrima za maloletnike zavisi od slobodnih kapaciteta centara za azil.

Zavod za vaspitanje dece i omladine u Beogradu, u periodu 1. januar – 1. oktobar 2012. godine zbrinuo je 38 maloletnika bez pratnje, od kojih su 24 lica izrazila nameru da traže azil.¹⁵⁶ Zavod za vaspitanje dece i omladine u Nišu, u istom periodu, zbrinuo je ukupno 41 maloletnika bez pratnje, od kojih je 39 zatražilo azil.¹⁵⁷

Maloletnici koji borave u zavodu u Beogradu i u Nišu *de facto* su lišeni slobode što je u suprotnosti s preporukama Komiteta za prava deteta.¹⁵⁸ U oba Centra postoje uslovi isključivo za prijem dečaka, što se pravda činjenicom da među malolenim tražiocima azila bez pratnje praktično i nema devojčica.¹⁵⁹ Zbog ograničenih kapaciteta ova dva Zavoda u koje je moguće ukupno smestiti 22 dečaka, Centri za socijalni rad na severu i jugu zemlje prinuđeni su da sami obezbede privremeni smeštaj za maloletne migrante.

Na teritoriji Vojvodine,¹⁶⁰ maloletnim tražiocima azila bez pratnje smeštaj se privremeno obezbeđuje u Sigurnoj dečijoj kući u Novom Sadu i u Domu za decu i omladinu „Kolevka” u Subotici. Sigurna dečija kuća, odnosno Prihvatilište s prihvatnom stanicom za decu i omladinu funkcioniše u okviru Centra za socijalni rad Novi Sad od 2003. godine. U prostorije Sigurne kuće u Novom Sadu se smeštaju i deca koja su žrtve trgovine ljudima kao i strani maloletnici bez pratnje roditelja odnosno staratelja koji se zateknu na teritoriji Policijske uprave Novi Sad. U izuzetnim slučajevima, ovde mogu biti smešteni i maloletni stranci sa teritorija drugih opština ali u Centru za socijalni rad Novi Sad nastoje da izbegnu prijem sa teritorija drugih opština jer se nikakva posebna sredstva ne izdvajaju za smeštaj stranih maloletnika.

Po pozivu PU Novi Sad, dežurni radnik Centra za socijalni rad, koji je na dužnosti dvadeset i četiri sata, dovodi maloletnika u prostorije Centra za socijalni rad. Prilikom smeštaja u Sigurnu kuću, lekarski pregled maloletnika obavljaju medicinske sestre koje su uvek prisutne u Sigurnoj kući. Iz preventivnih razloga, maloletna osoba se smešta u posebnu prostoriju koja ima dva kreveta i dva pomoćna ležaja dok se ne izvrše lekarski pregledi u Domu zdravlja, najčešće već sledećeg dana. Ukoliko je maloletnik životno ugrožen ili je pretrpeo teške telesne povrede, odmah se sprovodi u bolnicu.

Za privremenog staratelja maloletnom stranom licu postavlja se ili upravnica Sigurne kuće ili neko od zaposlenih u Centru za socijalni rad koji je po struci pedagog ili psiholog. Strani maloletnici se zadržavaju u Sigurnoj kući kraći vremenski period, između 10 i 15 dana, odnosno dok se prikupljaju dokumenti za njihovo upućivanje u Centar za smeštaj maloletnih tražilaca azila u Beogradu. Sigurna kuća nije ustanova zatvorenog tipa, tako da se dešavalo da maloletni tražioci azila sami napuste ovu ustanovu.

na bezbedan i pravičan način, prilagožen deci i polu deta, tako da se njihov fizički integritet ne dovodi u opasnost; uz puno poštovanje dostojanstva; a u slučaju postojanja sumnji, ukoliko postoji mogućnost da se radi o detetu, prema njoj ili njemu treba u skladu sim postupati – vidi CRC General Comment No. 6, para 31 (i).

155 Odluka Vlade Republike Srbije o mreži ustanova socijalne zaštite, *Službeni glasnik RS*, br. 51/08.

156 Podaci preuzeti iz M. Jelačić *Deca pred zakonom*, Grupa 484, Beograd, 2013.

157 *Ibid.*

158 CRC General Comment No. 6, para. 40. Maloletnici napuštaju zavod samo u pratnji zaposlenih lica, stav da se radi o licima lišenim slobode deli i CPT koji je 2011. godine bio u poseti zavodu u Nišu (vidi niže više o njihovim nalazima).

159 S ovim stavom saglasna je Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, Mišljenje br. 379/2012 od 3. decembra 2012, dostupno na <http://azil.rs/documents/category/odabrane-presude>.

160 Sve podatke o maloletnim strancima i maloletnim tražiocima azila na teritoriji Vojvodine koji su izneti u ovom izveštaju prikupila je NVO Humanitarni centar za integraciju i toleranciju, HCIT (<http://hcit.rs>) iz Novog Sada u periodu od 1. januara 2012 do 31. decembra 2012. godine.

Prema podacima Sigurne kuće, tokom 2011. godine, 15 stranih maloletnika je bilo privremeno smešteno u Sigurnu kuću, njima je dodeljen privremeni staratelj i potom su premešteni u Centar za smeštaj maloletnih tražilaca azila u Beogradu. Do kraja 2012. godine, u Sigurnoj kući su boravila 52 strana maloletnika bez pratnje, njih 24 je Centar za socijalni rad prevezao u Zavod u Beogradu, dok je 28 samovoljno otišlo. Prema saznanjima zaposlenih u Sigurnoj kući, svi strani maloletnici bez pratnje koji su kod njih boravili izrazili su nameru da traže azil. Tokom 2011. godine, u Sigurnoj kući su boravile maloletne osobe bez pratnje poreklom iz Albanije koje nisu izrazile nameru da traže azil, te su ih zaposleni Centra za socijalni rad samostalno prevezli na granični prelaz Merdare.

U Subotici postoji Dom za decu i omladinu „Kolevka” u koji se smeštaju strani maloletnici bez pratnje iz Centra za socijalni rad u Subotici i Kanjiži. Strani maloletnici bez pratnje u ovoj ustanovi nakon smeštaja provedu samo jedan dan odnosno, ovde se smeštaju samo mlađi maloletnici. Stariji maloletnici (posebno oni koji tvrde da su maloletnici iako po proceni zaposlenih u Centru za socijalni rad imaju više od 20 godina) retko se smeštaju u ovu ustanovu, ali često prenoće u dnevnom boravku centra. Prema podacima koje je HCIT tokom godine dobijao od Centra za socijalni rad u Subotici, tokom 2012 godine, ukupno je 50 stranih maloletnika bez pratnje privremeno smešteno u Dom za decu i omladinu „Kolevka”, 11 stranih maloletnika je prevezeno u Radnu jedinicu za smeštaj stranih maloletnika bez pratnje u Beogradu, 2 lica u Centar za tražioce azila u Bogovađi i jedna devojčica u Sigurnu kuću za decu u Novom Sadu što je ukupno 14 stranih maloletnika bez pratnje. Ostali su pobjegli. Dešavalo se da su pojedini maloletnici bili u dosta lošem psiho-fizičkom stanju te su morali da budu hospitalizovani, i tada je troškove njihovog lečenja snosio Centar za socijalni rad.

Zavod za vaspitanje dece i omladine u Nišu

Kada policija ostvari prvi kontakt sa iregularnim migrantom koji izjavi da je maloletan kontaktira se mesno nadležni Centar za socijalni rad koji mu postavlja privremenog staratelja. Nakon toga, maloletnik se, ukoliko je prvi kontakt ostvaren u Južnoj Srbiji, smešta u Zavod za vaspitanje omladine u Nišu. Po dolasku u Zavod obavlja se lekarski pregled, zatim se određuje novi staratelj koji je zaposlen u Zavodu. Nakon toga maloletnik se u prisustvu prevodioca izjašnjava da li želi da traži azil u Republici Srbiji. Zavod koristi usluge prevodioca za engleski jezik. Uprkos tvrdnjama uprave Zavoda da maloletnici mogu da komuniciraju na engleskom jeziku, ova praksa je sporna jer veliki broj tražilaca u azila u Srbiji ne govori engleski jezik. Beogradskom centru je poznata situacija da zaposleni u ovom zavodu nisu mogli da komuniciraju sa maloletnim turskim državljaninom zbog nepoznavanja jezika.¹⁶¹ Ukoliko se izjasne da ne traže azil, vraćaju se na granicu zemlje iz koje su došli (u najvećem broju slučajeva u pitanju su Makedonija, Kosovo ili Bugarska)¹⁶². Ukoliko se izjasne da traže azil upućuju se u jedan od Centara za azil (Bogovađa ili Banja Koviljača). Dužina njihovog boravka u Zavodu zavisi, kao što je već rečeno, od slobodnih kapaciteta centara za azil. Prevoz se vrši kombijem u prisustvu staratelja. U Zavodu su maloletni tražioci azila smešteni u posebnoj prostoriji koja se zaključava tokom noći. Prostorija, u okviru koje se nalazi i kupatilo, ima rešetke na prozorima i u prilično je lošem stanju. Naime, plafon je propao i u njoj se oseća neprijatan miris. U prostoriji se nalaze 4 kreveta na sprat, tj. osam ležaja. Tokom dana maloletni tražioci azila mogu koristiti sportske terene i boraviti u dvorištu ove ustanove. Ukoliko imaju noć, u pratnji osoblja mogu odlaziti u kupovinu.

Osoblje Zavoda (psiholozi, pedagozi) ne sprovodi organizovan rad sa maloletnim tražiocima azila, zbog kratkog vremena boravka ali i jezičke barijere. Odnos sa ostalom decom koja borave u Zavodu je korektan, mada su se dešavale krađe novca maloletnih tražilaca azila za koje su navodno odgovorni štićenici zavoda.

161 Ovu informaciju su timu Beogradskog centra saopštili zaposleni u Zavodu za vaspitanje dece i omladine u Nišu prilikom redovne komunikacije telefonom koja se ostvaruje svake nedelje.

162 Za proceduru deportacije koja se primenjuje i na maloletne iregularne migrante vidi poglavlje 6 koje se bavi deportacijom iz Srbije.

Izveštaj CPT¹⁶³ o poseti Republici Srbiji od 1. do 11. februara 2011, objavljen 14. juna 2012. godine,¹⁶⁴ navodi nezadovoljavajuće stanje u prostoriji Zavoda za vaspitanje omladine Niš, predviđenoj za zadržavanje maloletnih stranih državljana bez pratnje i preporučuje njenu hitnu adaptaciju. CPT je takođe ukazao na neprihvatljivu praksu uskraćivanja rekreacije na svežem vazduhu deci koja borave u spornoj prostoriji.¹⁶⁵ Republika Srbija u svom odgovoru na Izveštaj CPT¹⁶⁶ navela je da se slaže s ocenama CPT o stanju u Nišu i da su u skladu s tim preduzete aktivnosti na razmeni iskustva između Zavoda za vaspitanje omladine Beograd, u kome radna jedinica za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje uspešno funkcioniše od 2006. godine. Država je takođe navela da će „u zavisnosti od obima sredstava u Budžetu za 2012. opredeliti sredstva za potrebe saniranja i adaptacije” radne jedinice „Centar za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje roditelja odnosno staratelja” Niš.¹⁶⁷

Sredinom decembra 2012. otpočela je rekonstrukcija prostorija za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje u Nišu uz finansijsku pomoć UNHCR.

Zavod za vaspitanje dece i omladine Vasa Stajić u Beogradu

Zavod ima ukupno 76 mesta od kojih je 12 predviđeno za maloletne iregularne migrante bez pratnje.¹⁶⁸ Devojčice se smeštaju u odvojene prostorije, koje se ne nalaze u delu objekta namenjenog za smeštaj tražilaca azila, jer se jako retko dešava da maloletnice dolaze u Srbiju bez pratnje. Zavod ima teškoća sa finansiranjem aktivnosti čiji su korisnici maloletni migranti bez pratnje tokom prve tri i po godine od osnivanja nikakva sredstva iz budžeta nisu izdvajana za potrebe brige o maloletnim strancima, dok je u drugoj polovini 2012. godine Ministarstva rada i socijalne politike snosilo 50% ovih troškova.¹⁶⁹

Maloletne strance u Zavod dovode službenici Policijske uprave u pratnji službe za socijalni rad na čijoj teritoriji je sa maloletnim strancem ostvaren prvi kontakt. Po dolasku u Zavod, maloletnicima se u roku od 24 sata postavlja novi staratelj. U Zavodu se nalaze brošure o pravu na azil i postupku azila, koje su dostupne maloletnicima na jeziku koji oni razumeju. Strancima je obezbeđen prevodilac. Ukoliko izraze nameru da traže azil,¹⁷⁰ Zavod obaveštava Kancelariju za azil i maloletnici se sprovode u pratnji staratelja u Centar za azil u kome postoji slobodno mesto. U Zavodu se zadržavaju od 3 do 7 nedelja, u zavisnosti od toga koliko dugo čekaju na slobodno mesto u Centru za azil. Maloletnici koji se ne izjasne da žele azil dobijaju otkaz boravka i policija ih transportuje do granice.

Ishrana u Zavodu je posebno organizovana u skladu sa verskim običajima maloletnih stranaca. Prostorije u kojima borave i spavaju su u pristojnom stanju. Maloletnici imaju slobodu kretanja u krugu Zavoda, dok Zavod mogu da napuštaju samo u pratnji staratelja. Zavod nema medicinske radnike, te se zdravstveni pregledi obavljaju u zdravstvenim domovima.

Maloletnim strancima je na raspolaganju televizijski program na njihovom jeziku, internet klub (po sat i po vremena dnevno), kompjuter sa video igricama, šah i sportski tereni. Mogu slobodno da dolaze u kontakt sa drugom decom.

Zavod ima i posebnu službu za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima, koja do sada nije identifikovala nijednog maloletnog stranca kao žrtvu.

163 Council of Europe's Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT).

164 Izveštaj je dostupan na srpskom jeziku na <http://www.cpt.coe.int/documents/srb/2012-17-inf-srb.pdf>.

165 stav 147 i 149.

166 Odgovor Republike Srbije dostupan je na srpskom jeziku na <http://www.cpt.coe.int/documents/srb/2012-18-inf-srb.pdf>.

167 *Ibidem*, stav 149.

168 Zavod ima i jedinice za smeštaj dece kojoj je izrečena vaspitna mera i centar sa prihvatnom stanicom za smeštaj dece bez roditeljskog staranja ili bez adekvatnog roditeljskog staranja.

169 Poseta Zavodu za vaspitanje dece i omladine u Beogradu, Vasa Stajić, 26. novembra 2012.

170 Oko 90% je izrazilo nameru da traži azil, izvor: *ibid*.

9. Psihološko stanje tražilaca azila u centrima za azil u Srbiji ¹⁷¹

Tokom 2012. godine tražiocima azila smeštenim u Banji Koviljači i Bogovađi UNHCR je obezbedio grupno i individualno psihološko savetovanje. Psihološko stanje tražilaca azila u Srbiji predominantno karakteriše visoka traumatizovanost. Naime, većina njih je pre dolaska u Srbiju doživela neku vrstu traume, bilo da su izbegli iz rodnih gradova zbog životne opasnosti, fizičkog i psihičkog zlostavljanja, ugrožavanja lične slobode, ili nedostatka osnovnih uslova života. Suočavanje s proživljenim iskustvom kao i izražavanje osećanja najvažnija su tema grupnih i individualnih psiholoških savetovanja. Psihološki je značajno to što se po dolasku u Srbiju tražioci azila upuštaju u postupak za dobijanje azila, koji sa sobom nosi jak osećaj svakodnevno prisutne neizvesnosti, koja doprinosi pojavi nerвозe i doživljaja bespomoćnosti i nemogućnosti da se uspostavi bilo kakva kontrola nad sopstvenim životom, što dugoročno može uticati na pojavu apatije i depresije. Nezadovoljstvo životnom situacijom u kojoj se nalaze često izaziva, sa jedne strane ljutnju i bes, a sa druge strane doživljaj napuštenosti, zatvaranje u sebe i gubitak poverenja u državni sistem i u druge ljude. Za opšte psihološko stanje tražilaca azila karakterističan je doživljaj beskorisnosti i bespomoćnosti koji se javlja jer tražioci azila nemaju pravo da rade, te mnogo vremena provode u centrima gde se ne organizuje dovoljno aktivnosti što izaziva dosadu i doživljaj beskorisnosti, a može uticati i na celokupno samopouzdanje i samopoštovanje.

Sve ovo utiče na izraženu ranjivost tražilaca azila kao i pojačan rizik od duševnih oboljenja, zbog čega je u radu s njima neophodna osetljivost, pružanje podrške i razumevanja kao i psihološko osnaživanje tražilaca azila. Pored toga, od izuzetnog značaja je da se tražioci azila osete sigurno i bezbedno od strane svih relevantnih aktera, pre svega državnih institucija dok su u postupku za dobijanje azila u Srbiji. Bazično poverenje kao i nada su kod ove grupe izuzetno ugroženi usled svih traumatičnih događaja koje su proživeli. Obezbeđivanjem adekvatne brige sredine u kojoj se trenutno nalaze mogao bi da se smanji doživljaj odbačenosti i izolovanosti. Stoga je neophodna dobra koordinacija svih učesnika sistema azila u Srbiji u cilju razvijanja što efikasnijeg sistema podrške tražiocima azila.

Konvencija o pravima deteta posebno obavezuje države da obezbede programe rehabilitacije i kvalitetno psihološko savetovanje za decu koja su bila žrtve bilo koje vrste zlostavljanja, zane-marivanja, iskorišćavanja, torture, okrutnog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili oružanih sukoba,¹⁷² ali se prema našim saznanjima ovakvi programi ne sprovode.

171 Informacije o psihološkom stanju tražilaca azila dobijene od UNHCR.

172 CRC General Comment No. 6, para. 47.

10. Položaj iregularnih migranata u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija

Najveći broj stranaca u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija u Srbiji čine tzv. iregularni migranti koji izdržavaju kratke kazne zatvora zbog učinjenog prekršaja.¹⁷³ Tako je od 1. januara do 1. oktobra 2012. oko 3000¹⁷⁴ stranih državljana boravilo u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija u Srbiji (od čega 1663 samo u Okružnom zatvoru u Subotici) najčešće zbog ilegalnog prelaska državne granice¹⁷⁵ ili nezakonitog boravka u Republici Srbiji¹⁷⁶.

Tim Beogradskog centra za ljudska prava je u septembru 2012. godine posetio zavode za izvršenje krivičnih sankcija u kojima kazne zatvora izdržavaju prekršajno kažnjeni stranci. Istraživanje Beogradskog centra je bilo posebno fokusirano na položaj iregularnih migranata kažnjenih zbog nezakonitog prelaska državne granice i nezakonitog boravka na teritoriji Republike Srbije.¹⁷⁷ U navedenom periodu posećeni su: Kazneno-popravni zavod u Beogradu/Padinskoj Skeli, Okružni zatvor u Subotici, Okružni zatvor u Vranju i Kazneno-popravni zavod u Sremskoj Mitrovici. Iako svaka od navedenih ustanova na različit način postupa prema prekršajno kažnjenim strancima, sve njih karakteriše otežana komunikacija između osoblja i stranaca, budući da u tu svrhu zavodi ne angažuju prevodioce. Stranci nisu na adekvatan način upoznati sa Pravilnikom o kućnom redu i o svojim pravima i obavezama propisanim Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija (ZIKS)¹⁷⁸, pošto ti propisi nisu prevedeni na jezike koji se koriste u zemljama iz kojih većina iregularnih migranata dolazi (paštu, arapski, urdu, farsi)¹⁷⁹. Komunikacija između osoblja zavoda i iregularnih migranata se obavlja na engleskom jeziku jer se, prema tvrdnji upravnika posećenih ustanova, u grupi stranaca uvek nađe neko lice koje se služi engleskim jezikom i koje pomaže u sporazumevanju.

Prosečno trajanje kazne koju ova lica izdržavaju je 10 dana, minimalno trajanje je 2–3 dana a maksimalno 30 dana.¹⁸⁰

Prijem

Prema rečima upravnika posećenih zavoda, strancima se prilikom prijema omogućava telefonski razgovor o trošku zavoda, kao i stupanje u kontakt sa diplomatsko-konzularnim predstavništvom zemlje čiji su državljani (DKP). Stranci retko zahtevaju da prilikom prijema telefoniraju. Uprava zavoda obaveštava Ministarstvo spoljnih poslova o činjenici da je stranac prekršajno kažnjen i da je smešten u zavodu, nakon čega Ministarstvo o tome obaveštava DKP zemlje porekla. Ovakva praksa obaveznog obaveštavanja je sporna pošto podaci o kretanju potencijalnih tražila-

173 Pitanje je da li iregularne migrante treba uopšte kažnjavati kaznom zatvora, tako CPT smatra „prtvarenje neregularnih migranata u zatvorskom okruženju suštinski pogrešnim” Izvod iz 19. opšteg izveštaja [CPT / Inf (2009) 27] stav 79 Na istom stanovištu je i Komentar Evropskih zatvorskih pravila iz 2006. Ibid.

174 Podaci dobijeni na osnovu Zahteva za pristup informacijama od javnog interesa.

175 Član 65 Zakona o zaštiti državne granice.

176 Član 85, stav 1, tačka 3 Zakona o strancima.

177 Čl. 84 i 85 Zakona o stranicama, i čl. 65 Zakona o zaštiti državne granice.

178 *Sl. glasnik RS*, br. 85/2005, 72/2009 i 31/2011.

179 CPT naglašava „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] stav 84.

180 Zbog kršenja odredaba člana 10. stav 2, odnosno člana 65. stav 1. i člana 41. stav 1, odnosno člana 65. stava 4. Zakona o zaštiti državne granice, kao i na osnovu člana 85. stav 1. tačka 3. Zakona o strancima u periodu od 1.1.2012. godine do 1.5.2012. godine, u kazneno popravni ustanovama Republike Srbije boravilo je ukupno 2522 lica. Više statističkih podataka o ilegalnim migracijama dostupno vidi u Izveštaj: Položaj tražilaca azila u Srbiji (januar – jun 2012), dostupan na http://www.azil.rs/doc/izvestaj_januar_jun_2012_BCHR.pdf.

ca azila mogu dospeti do navodnih progonitelja u zemlji porekla tih lica. Drugim rečima, ukoliko je lice zaista bilo progonjeno od strane državnih vlasti, obaveštavanje tih vlasti o njegovom boravku u Srbiji može ugroziti njegov život i bezbednost. Prema tome, DKP zemalja porekla treba obaveštavati o lišenju slobode njihovog državljanina samo uz njegov izričit pristanka, što je i stav CPT.¹⁸¹ Ovaj pristanak je, sa druge strane, teško obezbediti zbog otežane komunikacije s osuđenim strancima.

Prilikom prijema u zavod, u skladu sa ZIKS, obavlja se lekarski pregled koji se svodi na fizički pregled. Laboratorijske analize se vrše po potrebi. Odsustvo prevodilaca takođe otežava obavljanje lekarskog pregleda prilikom prijema i tokom boravka stranca u zavodu.¹⁸² Osnovne informacije o zdravstvenom stanju, tj. istoriji bolesti (anamneza) pacijenta, lekar može da sazna samo ukoliko pacijent ili neko iz grupe stranaca koji borave u ustanovi govori engleski jezik. Na primer, lekarski izveštaji u Okružnom zatvoru u Vranju su prilično šturi i skoro identični za svakog stranca, iz čega se može izvesti zaključak da pregledi nisu izvršeni na odgovarajući način. U KPZ u Sremskoj Mitrovici se iz medicinskih evidencija može zaključiti da se stranci ne podvrgavaju lekarskom pregledu prilikom prijema u ustanovu, već samo ukoliko sami izraze potrebu za pregledom.

Smeštaj

Zakon o izvršenju krivičnih sankcija¹⁸³ u članu 7 jasno navodi da „lice prema kome se izvršava sankcija ne sme biti stavljeno u neravnopravan položaj zbog rase, boje kože, pola, jezika, vere, političkih i drugih uverenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovnog stanja, obrazovanja, društvenog položaja ili drugog ličnog svojstva”.

Kada je u pitanju smeštaj iregularnih migranata, ova odredba ZIKS se u načelu ne poštuje što predstavlja diskriminatorno postupanje prema strancima. Naime, prilikom poseta ustanova za izvršenje krivičnih sankcija u kojima ilegalni migranti izdržavaju kaznu zatvora, najčešće zbog učinjenog prekršaja, tim Beogradskog centra utvrdio je da se režim izdržavanja kazne i prostorije u kojima borave stranci, razlikuje od režima koji se primenjuje na druga prekršajno kažnjena lica. Naime, nije retkost da se ilegalni migranti drže zaključani u pretrpanim prostorijama 23 i po časa dnevno, gde neki od njih spavaju na podu (u Okružnom zatvoru u Subotici i KPZ u Sremskoj Mitrovici). U ova dva zavoda stranci nemaju pristup zajedničkim prostorijama, već ceo dan provode u prostorijama u kojima i spavaju. Takođe, prilikom razgovora sa strancima iz navedenih zavoda, došli smo do saznanja da im se uskraćuje pravo na boravak na otvorenom u trajanju od jednog časa dnevno. CPT naglašava da iregularnim migrantima nije mesto u zatvoru zato što nisu optuženi niti osuđeni zbog izvršenja krivičnog dela.¹⁸⁴ Ipak, ukoliko iregularni migranti borave u zatvoru treba ih podvrgnuti minimalnim ograničenjima tj. omogućiti smisleni kontakt sa spoljnim svetom i što manje ograničiti slobodu kretanja unutar zatvora.¹⁸⁵

Prema rečima upravnika Okružnog zatvora u Subotici, tokom leta 2011. godine u jednoj prostoriji je boravilo i do trideset ljudi. Ovakva praksa predstavlja diskriminatorno postupanje, jer su prekršajno kažnjeni domaći državljani smešteni u mnogo humanijim uslovima – nisu zaključani, obezbeđeni su im kreveti i pristup zajedničkoj prostoriji. Takođe, očigledno je da je prenaseljenost prostorija u kojima su smešteni isključivo stranci posledica njihovog neosnovanog odvajanja od prekršajno kažnjenih domaćih državljana. Odvajanje domaćih od stranih državljana se vrši kako bi se izbegli eventualni konflikti koji bi mogli biti prouzrokovani kulturološkim razlikama, što je donekle razumljivo. Ipak, takva praksa nikako ne bi smela da dovede do toga da uprava zavoda

181 Izvod iz 19. opšteg izveštaja [CPT / Inf (2009) 27] stav 83.

182 CPT navodi „kad god članovi medicinskog i/ili negovateljskog osoblja nisu u mogućnosti da donesu pravilnu dijagnostičku ocenu zbog jezičkih problema, potrebno je da budu u mogućnosti da bez odlaganja koriste usluge kvalifikovanog usmenog prevodioca. Nadalje, pritvoreni neregularni migranti treba da budu u potpunosti informisani o lečenju koje im se nudi.” Izvod iz 19. opšteg izveštaja [CPT / Inf (2009) 27] stav 92.

183 *Sl. glasnik RS*, br. 85/2005, 72/2009 i 31/2011.

184 Vidi 19. Opšti izveštaj [CPT/Inf (2009) 75], stav 77.

185 *Ibidem*, stav 79.

smešta sve strance u iste prostorije, koje su usled toga prenaseljene, što može dovesti do nečovečnog i ponižavajućeg postupanja.

U Okružnom zatvoru u Vranju stranci su nam saopštili da uopšte ne izlaze u šetnju i da nemaju mogućnost da koriste telefon. Ipak, moguće je da oni ta svoja prava ne ostvaruju jer sa njima nisu upoznati, s obzirom na to da nisu u stanju da pročitaju ZIKS, koji nije preveden na jezik koji oni razumeju.

Hrana je u svim zavodima prilagođena verskim uverenjima stranaca. Nije bilo pokušaja bekstva niti dokumentovane upotrebe mera prinude protiv iregularnih migranata.

Beogradski centar je svestan činjenice da je često teško ispuniti neke uslove propisane Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija (npr. boravak na svežem vazduhu u trajanju od 2 časa dnevno, broj kvadratnih metara po zatvoreniku, pristup zajedničkim prostorijama itd.) zbog prenaseljenosti zatvora i arhitektonske neadekvatnosti objekata. Ipak, ovaj problem je drugačije prirode i zahteva jednako postupanje prema svim licima koja se nalaze na izdržavanju kazne zatvora bez nedozvoljenog razlikovanja zasnovanog na državljanstvu, jeziku ili rasi. Posebnu pažnju treba posvetiti Okružnom zatvoru u Subotici koji je, usled blizine mađarske granice, izložen velikom prilivu prekršajno kažnjenih migranata. Dakle, neophodno je obezbediti dodatne prostorije za boravak stranaca i upodobiti režim postupanja sa režimom koji se primenjuje na domaće državljane.

Ostvarivanje prava na azil tokom boravka u kazneno-popravnim zavodima i pristup postupku azila

Upravnici zavoda tvrde da niko od prekršajno kažnjenih stranaca nije tražio azil za vreme boravka u kazneno-popravnim zavodu, što može biti posledica toga što stranci nisu upoznati sa pravom da traže azil tokom boravka u kazneno-popravnim zavodima, ali i toga što osoblje zavoda nije u stanju da prepozna njihovu nameru da traže azil. Nakon što odsluže kaznu, iregularne migrante preuzima policija. Uprava zavoda nema tačne informacije o tome gde se nakon puštanja na slobodu stranci odvođe, neki od upravnika tvrde da ih „deportuju do granice” ili ih smeštaju u Prihvatilište za strance u Padinskoj Skeli, ukoliko im je izrečena zaštitna mera udaljenja iz zemlje. Prema navodima koje smo čuli u Okružnom zatvoru u Subotici, prekršajni sudija nastoji da odredi otpust istog dana za više lica, da bi transport stranaca bio što ekonomičniji.

Kad je u pitanju ostvarivanje načela jedinstva porodice, treba pomenuti da su članovi porodica nekih od prekršajno kažnjenih stranaca bili smešteni u centre za azil, odnosno već su bili u postupku azila. Jedno od načela Zakona o azilu jeste načelo jedinstva porodice, koje obavezuje nadležne organe da preduzmu sve raspoložive mere radi održanja jedinstva porodice u toku postupka azila kao i po dobijanju prava na azil. Međutim, usled nekoordinisanog rada državnih organa koji vode postupak azila i organa u čijoj nadležnosti je zaštita državne granice i usled već spomenutih nedostataka u prekršajnom postupku, načelo jedinstva porodice se u praksi teško ostvaruje.

Postupanje policije prema iregularnim migrantima

Izuzetno, policija može zadržati stranca do 24 časa radi obezbeđenja prinudnog udaljenja.¹⁸⁶ U skladu s odredbama Zakona o prekršajima, policija može odrediti meru zadržavanja do 24 sata, ako je učinilac prekršaja zatečen u vršenju prekršaja i ne može se odmah privesti kod sudije, a postoje osnovi sumnje da će pobeći ili opasnost da će nastaviti da vrši prekršaj.¹⁸⁷

CPT preporučuje da se ilegalni migranti na jeziku koji razumeju obaveštavaju o tri osnovna prava lica lišenih slobode: pravo na usluge advokata i lekara i pravo da se o pritvaranju obavesti srodnik ili treće lice po izboru pritvorene osobe.¹⁸⁸ Pored obaveštenje o pravima lica lišenih slobode ova lica treba informisati o pravu na azil i drugim pravima koja uživaju tražioci azila.

186 Član 48 Zakona o strancima.

187 čl. 165. Zakona o prekršajima.

188 19. Opšti izveštaj [CPT/Inf (2009) 75] stav 84.

Zakon o policiji¹⁸⁹, čije odredbe o jemstvima u slučaju primene mere zadržavanja se primenjuju i prilikom zadržavanja u skladu sa Zakonom o kontroli državne granice u članu 54 st. 1 predviđa se da lice mora biti na svom maternjem jeziku ili jeziku koji razume obavesteno o pravu na advokata koga slobodno izabere i da će se na njegov zahtev o zadržavanju obavestiti njegovi najbliži. Zakon, u stavu 2 istog člana dodaje da se stranac mora na njegovom maternjem jeziku ili na jeziku koji razume biti poučen i o tome da će na njegov zahtev o zadržavanju biti obavesteno diplomatsko-konzularno predstavništvo države čiji je državljanin.

Policijски službenici, prilikom granične kontrole na ulasku u Republiku Srbiju, ili unutar njene teritorije, dužni su da, u skladu sa Zakonom o azilu,¹⁹⁰ omoguće ilegalnim migrantima pristup proceduri azila. Obaveštavanje lica lišenih slobode o ovim pravima predstavlja posebno pitanje. Lica zadržana u skladu sa navedenim zakonima ne obavestavaju se putem obrazaca već samo usmeno.¹⁹¹ S druge strane, obaveza upoznavanja iregularnog migranta da ima pravo da traži azil nije propisana. Praksa koja trenutno postoji ne osigurava da su iregularni migranti upoznati sa svojim pravima, pre svega zbog otežane komunikacije sa njima ali i nedostatka pismenog obrasca na jeziku koji razumeju. Prema tome neophodno je prevesti obavještenja o pravima lica lišenih slobode koja se uručuju licima zadržanim od strane policije na jezike koje ilegalni migranti razumeju. Pored obavještenje o pravima lica lišenih slobode ova lica treba informisati o pravu na azil i drugim pravima koja uživaju tražioci azila.

189 Sl. glasnik RS, br.101/2005 i 63/2009.

190 Član 22. stav 1. Zakona o azilu.

191 Odgovor vlasti Republike Srbije u vezi Izveštaja Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka povodom treće redovne posete Republici Srbiji sprovedenoj u periodu od 1. do 11. februara 2011.godine, CPT/Inf (2012) 18.

Prilog 1

Ekstradicioni postupak i azil – prikaz jednog slučaja

Pred Višim sudom u Subotici se 2012. vodio ekstradicioni postupak protiv turskog državljanina, Kurda, A.B. kome je Savezna Republika Nemačka dodelila status izbeglice. Nemački organi su u postupku azila utvrdili da je A.B. osnovano strahovao od političkog progona u Turskoj. A.B. je sa izbegličkom putnom ispravom ušao u Srbiju u julu 2012. godine, a srpska policija ga je tom prilikom lišila slobode na osnovu poternice koju je raspisao *Interpol*. Po zamolnici Turske, protiv A.B. je pred Višim sudom u Srbiji pokrenut postupak za izručenje, radi izvršenja kazne zatvora koja mu je, prema tvrdnjama turskih vlasti, izrečena u Turskoj zbog izvršenja krivičnog dela učešće u oružanoj secesiji jednog dela zemlje. A.B. je u julu određen pritvor u kome je boravio šest meseci.

U ekstradicionom postupku Turska nije dostavila pravnosnažnu presudu, na osnovu koje je navodno A.B. osuđen, već je samo dostavila dokaze da su protiv njega preduzete pojedine istražne radnje. Prema Zakonu o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima,¹⁹² izručenje osuđenog će se dozvoliti (pored drugih procesnih pretpostavki propisanih u čl. 7 i čl. 17) ako se zahtev za pružanje međunarodne pravne pomoći ne odnosi na političko krivično delo ili delo povezano sa političkim krivičnim delom, odnosno na krivično delo koje se sastoji isključivo u povredi vojnih dužnosti, i ako država molilja dostavi pravnosnažnu presudu. Viši sud se uopšte nije obazirao na činjenicu da je A.B. izbeglica, te da uživa međunarodnu zaštitu koju je upravo dobio zbog toga što je utvrđeno da je žrtva političkog progona, nego je potraživao od turskih vlasti pravnosnažnu presudu kojom je A.B. osuđen. Kako turske vlasti nisu dostavile presudu, Viši sud je doneo odluku da nisu ispunjeni uslovi za izručenje. Međutim, nadležni Apelacioni sud je tu odluku ukinuo i vratio predmet Višem sudu sa nalogom da ponovo potražuje pravnosnažnu presudu od Turske. Apelacioni sud se takođe nije obazirao na činjenicu da je A.B. izbeglica. Turska ni u ponovnom postupku pred Višim sudom nije dostavila presudu, te je tako Viši sud ponovo utvrdio da nisu ispunjeni uslovi za izručenje. U decembru 2012. godine je održana sednica pred Apelacionim sudom na kojoj je konstatovano da se Apelacioni javni tužilac saglasio s odlukom Višeg suda da nisu ispunjeni uslovi za ekstradiciju. Apelacioni sud je, međutim, ponovo ukinuo odluku Višeg suda i naložio da Viši sud ponovo potražuje pravnosnažnu presudu od Turske. Konačnu odluku o ekstradiciji donosi ministar pravde. UNHCR je intervenisao u ovom postupku kao *amicus curiae* ukazujući sudu na to da izbeglica A.B. uživa međunarodnu zaštitu i da bi njegovo izručenje Turskoj predstavljalo povredu principa *non – refoulement*. Viši sud je u ponovnom postupku utvrdio da nisu ispunjeni uslovi za ekstradiciju jer Turska nije dostavila pravnosnažnu presudu, a Apelacioni sud je ponovo ukinuo ovu odluku (treći put). U ponovnom postupku, Viši sud je utvrdio da nisu ispunjeni uslovi za izručenje i 27. februara je ukinuo pritvor A.B. Nakon što je pušten na slobodu, A.B. je pokušao da napusti Srbiju, ali ga je na granici sa Mađarkom zaustavila policija i lišila ga slobode. Ipak, poternica je ukinuta 1. marta 2012. godine i A.B. je napustio Srbiju.¹⁹³ Na rešenje Višeg suda u Subotici o ukidanju pritvora javno tužilaštvo se nije žalilo. O krajnjem ishodu ekstradicionog postupku, odnosno o tome da li će postupak i formalno-pravno biti obustavljen ili ne, odlučivaće Apelacioni sud u Novom Sadu.¹⁹⁴ Branilac A.B. je 26.01.2013. godine uputio ustavnu žalbu Ustavnom sudu, i tražio da se izda privremena mera za puštanje na slobodu, odnosno da se ustanovi da je A.B. povređeno pravo na slobodu nezakonitim pritvorom, i zatražio je naknadu štete za nezakonit pritvor.¹⁹⁵

Iako je Ambasada Savezne Republike Nemačke u ekstradicionom postupku obavestila sud o tome da je A.B. izdata izbeglička putna isprava i da su nemačke vlasti odbile da ga izruče po istoj

192 *Sl. glasnik RS*, br. 20/2009.

193 Podaci dobijeni od advokata A.B. Juhas – Đurić Viktora, iz Subotice.

194 Postupak ekstradicije A.B. nije dovršen do momenta kada je ovaj Izveštaj predat na štampanje.

195 Broj predmeta pred Ustavnim sudom je UŽ-663/2012 od 26.01.2013. godine.

poternici Inerpolu jer se protiv njega u Turskoj vodio postupak pred vojnim sudom, te da postoji bojazan da je u tom postupku povređeno njegovo pravo na pravično suđenje, ni Viši ni Apelacioni sud nisu se obazirali na činjenicu da A.B. uživa međunarodnu zaštitu kao izbeglica te da bi se njegovim izručenjem Republika Srbija oglušila o obavezu poštovanja principa *non – refoulement*.

Status izbeglice koji je priznat u jednoj državi, dužne su da poštuju sve druge države,¹⁹⁶ te je tako vođenje ovog ekstradicionog postupka potpuno u suprotnosti sa međunarodnim obavezama koje je preuzela Republika Srbija. Naime, jedan od osnovnih aspekata izbegličkog statusa jeste njegov međunarodni karakter, a *ratio legis* Konvencije o statusu izbeglica i dodatnog Protokola iz 1967. godine upravo podrazumeva da će izbeglički status koji je utvrdila jedna država ugovornica priznati i druge države ugovornice.¹⁹⁷ Na to ukazuje i obaveza država da priznaju izbegličku putnu ispravu koja je izdata u državi koja je dodelila status izbeglice. Odredbe Konvencije o statusu izbeglica, u svetlu njenih pripremnih radova, ukazuju na to da je od fundamentalnog značaja za države ugovornice da se obezbedi stalnost i kontinuitet izbegličkog statusa, kada je jednom priznat. Ova namera država ugovornica je izražena i u članu 1. A (1) Konvencije kojim se štiti izbeglički status stečen primenom drugih međunarodnih dokumenata o izbegličkom pravu, nezavisno od toga koja je država originalno priznala status izbeglice.¹⁹⁸

U skladu sa napred navedenim Republika Srbija ima obavezu da ne protera A.B. u Tursku, gde se mu ugroženi sloboda, bezbednost i fizički integritet, usled čega mu je upravo i dodeljen status izbeglice u Nemačkoj.

Iako Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima ne propisuje eksplicitno da se ne može voditi ekstradicioni postupak protiv lica koje uživa status izbeglice, ova zabrana nesumnjivo proizlazi kako iz relevantnih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava tako i iz Zakona o azilu koji je *lex specialis* u odnosu na zakon koji uređuje materiju ekstradicije te tako može derogirati njegove opštije odredbe.

Iz napred navedenog može se izvesti zaključak da postupajuće sudije Višeg i Apelacionog suda suviše restriktivno tumače Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, te da ne poznaju u dovoljnoj meri izbegličko pravo i da ne primenjuju direktno međunarodne ugovore i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava.

196 Presuda Međunarodnog suda pravde Asylum Case (Columbia v. Peru) od 20 novembra 1950., ICJ Reports 1950, str. 266, dostupno na <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=haya&case=14&k=d4&p3=0>.

197 UNHCR, Extraterritorial Effect of the Determination of Refugee Status, 17 October 1978, No. 12 (XXIX) – 1978, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c4447.html>.

198 UN High Commissioner for Refugees, Note on the Extraterritorial Effect of the Determination of Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 24 August 1978, EC/SCP/9, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68cccc.html>.

Prilog 2

O tražiocima azila u Srbiji u medijima

„Zovu ih ljudi skakavci, jer se od jedne do druge destinacije kreću tehnikom tih insekata. Najveći broj ih je rođen, kako oni tvrde, u znaku Jarca, odnosno u januaru određene godine radi lakšeg pamćenja, jer sa sobom ne nose nikakva dokumenta. Prosečne su starosti do 30 godina, mada među njima ima i dece i tinejdžera. Blizu 70 odsto ima samo osnovno obrazovanje. Znaju da poštuju autoritet, da se ponekad opuste, ali uvek im je na umu kako što pre da se dokopaju željenog odredišta. Motivi a ujedno i velika iskušenja i izazovi za ovu avanturu su uglavnom ekonomske prirode...”¹⁹⁹

U svojim izveštajima mediji su se u 2012. godini najviše fokusirali na konstantan rast broja tražilaca azila u Srbiji, na probleme smeštaja tražilaca azila, na rad državnih organa na suzbijanju ilegalnih migracija ali i na navodne nepravilnosti u radu uprave Centra za azil u Bogovađi. Protesti stanovnika Opštine Mladenovac, koji su usledili nakon najave otvaranja novog Centra za azil u okolini Mladenovca, ukazuju na to da postoje predrasude prema tražiocima azila ali i da lokalno stanovništvo neosnovano strahuje od njihove blizine.²⁰⁰ Ksenofobiju dodatno podstrekuju senzacionalistički novinski članci sa naslovima, poput „Navala iz Avganistana”²⁰¹, „Banja za sada mirno spava”²⁰² i „Azilanti krađu, država da plati”.²⁰³

U članku sa naslovom „Šume pune azilanata”²⁰⁴ govori se o problemu smeštaja u Centru za azil u Bogovađi i naglašava se da su krajevi Bogovađe „prepun” azilanata. Ističući da su azilanti nastanili isključivo prirodna okruženja kao što su šume, livade i predeo koji nije naseljen lokalnim stanovništvom, članak izaziva latentan strah od prisustva migranata. Članak sadrži i izjave o gladovanju pojedinih azilanata i onih koji su zbog nepodnošljivih uslova života morali da pribegnu obijanju vikendica, čime se tražioci azila kvalifikuju kao neka pojava koja je potencijalno opasna po okruženje i stanovnike Bogovađe. Autor se osvrće na poprilično teško stanje u kome su tražioci azila koji čekaju smeštaj, pritom se ne obazirući na manjak senzibiliteta svog rečnika kojim veoma često neozbiljno opisuje pomenutu situaciju, što se jasno može uočiti u izlaganju da se stara škola u kojoj su migranti našli privremeni smeštaj, iako bez osnovnih potreba za život, čini kao hotel visokog kvaliteta. Rečenica koja počinje rečima „Duboko u šumama Bogovađe (...)” jasan je primer govora koji izaziva strah kod lokalnog stanovništva, aludirajući da azilanti nastanjuju duboke delove šume gde ljudi ne zalaze, a samim tim se implicira da među migrantima postoje sumnjive radnje koje „duboko u šumama” nisu vidljive meštanima te kao takve one mogu biti izvor straha i mnogih predrasuda. Potom je u tekstu navedeno da meštani zatiču azilante u „svojim” šumama što može da se tumači i kao da su tražioci azila uzurpirali privatni prostor lokalnog stanovništva.

U istom članku su navedene reči predsednika Mesne zajednice Bogovađa kojima se izaziva strah od prisustva i brojnosti tražilaca azila i ukazuje se na njihovu nepoželjnost na ulicama Bogovađe:

„... sem što azilanti spavaju po šumama, danju sede po ulicama, pa roditelji, iz opreza, decu kolima voze u školu. Ide zima, hladno vreme, ko zna gde će da borave ovi što su sada po šumama. Nije svejedno, jer u Bogovađi ima stotinu kuća, a trista azilanata!”

Završnom rečenicom predsednik Mesne zajednice Bogovađa naglašava da postoji potencijalna opasnost od migranata s obzirom da hladni vremenski uslovi onemogućavaju vanjski život tražiocima azila, te da usled toga domaćinstva mogu biti ugrožena.

199 *Azilanti na „Lajkovačkoj pruzi”, Politika, 07.12.2012. str. A15.*

200 *Protest u Mladenovcu protiv mogućeg dolaska azilanata*, dostupno na <http://www.blic.rs/Vesti/Beograd/325025/Protest-u-Mladenovcu-protiv-moguceg-dolaska-azilanata>

201 *Večernje Novosti, 04.04.2012. str. 4.*

202 *Večernje Novosti, 27.09.2012. str. 31.*

203 *Večernje Novosti, 27.09.2012. str. 17.*

204 *Večernje Novosti, 24.09.2012. str. 4.*

Članak pominje i veoma delikatan slučaj navodnog primanja mita od strane nadležnih u Centru za azil. Slučaj je predstavljen kroz anonimne izjave dve osobe koje su direktno ili indirektno povezane sa radom Centra za azil. Sam način iznošenja podataka lica zaposlenog u Centru za azil o postupanju sa azilantima veoma je nesmotreno obrađen i može pozivati na javnu osudu rada Centra za azil. Senzacionalističko izveštavanje o navodnim nepravilnostima u radu Centra za azil u Bogovađi može da ugrozi istragu koja je pokrenuta povodom slučaja korupcije ali i da stvori animozitet između uprave Centra i tražilaca azila, te bi novinari koji pišu o ovoj temi morali da postupaju sa posebnom pažnjom.

Takođe, zabrinjavajuće je to što mediji prilikom izveštavanja o problemima sa kojima se suočavaju tražioci azila ne vode računa o tome da njihov identitet bude zaštićen, te tako objavljuju puna imena i fotografije tražilaca azila.²⁰⁵ Na taj način se dovode u opasnost ljudi koji osnovano strahuju od progona u svojim zemljama porekla jer postoji mogućnost da će ih prepoznati i pronaći oni koji im ugrožavaju život i bezbednost i oni zbog kojih su morali da napuste svoju zemlju. Pored toga, dnevni list *Danas* je tako naveo ime i prezime tražioca azila koji je davao izjave povodom slučaja primanja mita u Centru za azil u Bogovađi,²⁰⁶ što bi moglo da ugrozi i njegov osećaj sigurnosti tokom boravka u Centru za azil.

U većini medijskih izveštaja se navodi da je cilj tražilaca azila boravak u državama zapadne Evrope i da im je Srbija samo usputna stanica na putu ka boljem životu. Čini se kao da se time donekle želi opravdati neefikasnost sistema azila u Srbiji, gde navodno skoro niko stvarno ne traži utočište.

„Srpskim vlastima, od početka godine strani državljani – najviše njih iz Avganistana i Somalije – podneli su ukupno 206 zahteva za azil, a nijedan nije odobren, rečeno je u Ministarstvu unutrašnjih poslova. U istom periodu, 1.212 stranih državljana je izrazilo nameru da traže azil u Srbiji koristeći tu mogućnost kako bi preko teritorije naše zemlje došli do evropskih država. Uprava granične policije u cilju sprečavanja ilegalnih ulazaka preduzima niz mera koristeći i ručne i termovizijske kamere i „aerostat“, vazdušni balon, sa termovizijskom kamerom, a od početka godine sprečen je ilegalni ulazak 4.078 stranaca...”²⁰⁷

Nakon čitanja ovog članka može se izvesti zaključak ne samo o tome da stranci zloupotrebljavaju sistem azila u Srbiji već i da Upravi granične policije treba dati odrešene ruke da ilegalne migracije suzbije svim sredstvima koja iz opisa ovog članka poprimaju nekakav „lovački” karakter. Veoma je neodgovorno iznositi podatke u javnost da niko ne želi azil u Srbiji, posebno iz razloga što ti podaci nisu potkrepljeni činjenicama imajući u vidu da o najvećem broju zahteva za azil nadležni organi ni neodlučuju u meritumu, već samo odbacuju zahteve primenom koncepta sigurne treće zemlje, bez utvrđivanja da li je neko zaista izbeglica ili ne.

Sredstva javnog informisanja neretko pogrešno prikazuju podatke o broju lica koja su dobila azil. Pojedini članci odjekuju šaljvim tonom, čime se karikira i minimizira težak položaj u kojem se tražioci azila nalaze.

„Petnaestak azilanata – migranata iz Somalije, Pakistana i Avganistana napravilo je „kamp” u srcu subotičke deponije, i u njemu borave već gotovo tri meseca. Od otpadaka na smetlištu sazidali su igloe, u kojima, na goloj zemlji, spavaju. Sem hladnoće, njima je veliki problem i hrana, jer većina novca gotovo da i nema. Mnogi su već mesecima, i čak godinama, van zemlje, na putu za „bolji život”, koji nikako da dostignu – jedna od destinacija bila im je Grčka, u kojoj su proveli godinu-dve, zatim Makedonija, a trenutno u Srbiji čekaju da se desi čudo i prođu kroz gvozdenu „šengensku zavesu”, u vrlj novi svet... Ipak, ima i onih bolje sreće, i sa više novca, koji su zimu dočekali pod nekim „iznajmljenim krovom”, ali svi su oni uglavnom ilegalni stanovnici Subotice. Naime, samo veoma mali broj ima azil, jer dobijanje statusa azilanta za njih znači istovremeno i deportovanje u Centar u Banji Koviljači. U Srbiji, međutim, za njih izvesno nema posla, a do Subotice su stigli zbog toga što je iz nje najlakše (ilegalno) preći u EU. No, i kada to uspeju, mađarska policija ih, prema sporazumu o readmisiji, deportuje nazad, a to znači i obavezu Srbije da ih vraća u matične države.”²⁰⁸

205 *Smrzli se: azilanti umalo ostali bez nogu, Kurir, dostupno na <http://www.kurir-info.rs/smrzli-se-azilanti-umalo-ostali-bez-nogu-clanak-568143>.*

206 *Od azilanata tražen novac za smeštaj?, Danas, 09.24.2012, str. 1.*

207 *Politika, 18.08.2012, str. A7.*

208 *Danas, 24.01.2012, str. 14.*

„Azil u Srbiji, do sada su dobili po jedan Somalac, Iračanin i Kopt iz Egipta. Dokumenta Srbije dobili bi i atletičari iz Somalije, o kojima su mediji izveštavali kao budućim reprezentativcima nove balkanske domovine, ali su oni „otrčali” dalje na zapad. Naime, dok čekaju odluku vlasti, što je procedura koja traje nekoliko meseci, tražioci azila po pravilu „nestanu” iz domaćih prihvatnih centara i ilegalno napuste Srbiju. Svoju sreću, ipak, potraže u nekoj od bogatih država EU.”²⁰⁹

Ova dva članka ukazuju na to da novinari nedovoljno poznaju terminologiju izbegličkog prava, budući da do momenta objavljivanja ovih članaka nijedno lice nije dobilo azil u Srbiji već je samo petoro dobilo subsidijarnu zaštitu. Nepohodno je da novinari koji izveštavaju o ovoj temi imaju bar elementarno znanje o tome koja je razlika između iregularnog migranta, tražioca azila i izbeglice kao i da izbegavaju duhoviti ton koji je zapravo u ovom kontekstu dosta uvredljiv.

Takođe, mediji su pogrešno izveštavali o tome da tražioci azila smešteni u Centru za azil u Bogovađi dobijaju samo jedan obrok dnevno.²¹⁰ Naime, ta informacija se odnosila na tražioce azila koji nisu imali smeštaj i kojima je iz humanih razloga ipak obezbeđen makar jedan obrok dnevno.

Ipak, mediji i pored nedovoljnog poznavanja izbegličkog prava umeju ponekad objektivno i sa dosta empatije da prikažu položaj tražilaca azila u Srbiji.

„Regionalni centar za manjine juče je najoštrije osudio dramatično stanje ispred Centra za azil u Bogovađi, gde se između 80 i 100 tražilaca azila nalazi izvan Centra, jer je maksimalni smeštajni kapacitet od 150 osoba popunjen. Tim ljudima su ugrožena osnovna prava – nemaju krov nad glavom, pristup vodi i sanitarnim objektivam, niti dobijaju hranu. Ugrožen im je egzistencijalni opstanak i pravo na dostojanstven život...”²¹¹

Javnost je mogla da se upozna sa razlozima zbog kojih tražioci azila dolaze u Srbiju da traže utočište, a čitajući članak Večernih Novosti sa naslovom „Srce u Siriji” u kom je izložena priča jedne porodice iz Sirije, koja je usled teških oružanih sukoba morala da napusti svoj dom i da izbegne u Srbiju.

„Godinu dana trajale su ulične borbe, pucalo se iz „kalašnjikova”, a poslednjih osam meseci traju stalna bombardovanja gradova avionima i helikopterima, što je postalo neizdrživo – kaže naš sagovornik. – Bilo je jasno da više ni trenutak ne možemo da ostanemo u Siriji kad sam dobio anonimno pismo da ću biti ubijen. Spakovali smo nešto stvari i zaputili se ka granici sa Turskom.”

Iako priče iz ličnog iskustva mogu najlakše da izazovu empatiju i razumevanje lokalnog stanovništva, njihovim detaljnim izlaganjem u sredstvima javnog informisanja mogu se dovesti u opasnost tražioci azila i može se ugroziti načelo poverljivosti u postupku azila. Bilo bi neophodno da mediji izlažu lične priče na uopšten način bez konkretizacije sagovornika od koga su dobili informaciju.

Sve napred navedeno ukazuje na postojanje potrebe za obukom novinara i urednika kako bi adekvatno izveštavali o događajima vezanim za tražioce azila, čime bi se senzibilisalo domaće stanovništvo i zaštitili tražioci azila. Opšti utisak je da mediji propuštaju da tačno i potpuno informišu javnost o problemima sa kojima se suočava sistem azila u Srbiji. Retorika medija bi trebalo da ukaže na to da su tražioci azila ti koji žive u strahu i kojima je potrebna pomoć i zaštita Republike Srbije, a ne oni koji predstavljaju problem i izvor straha za lokalno stanovništvo.

209 *Politika*, 06.06.2012, str. A7.

210 *Danas*, 17.10.2012, str.1.

211 *Dramatično ispred centra za azil*, *Politika* 26.09.2012, str. A7.

IZBOR IZ IZDANJA BEOGRADSKOG CENTRA ZA LJUDSKA PRAVA

Biblioteka LJUDSKA PRAVA

- Vojin Dimitrijević – Siniša Milatović – Vesna Petrović – Jelena Jolić, *Zaštita individualnih prava pred ugovornim telima Ujedinjenih nacija*, 2003.
- Kristijan Tomušat, *Ljudska prava između idealizma i realizma*, 2006.
- Karen Rid, *Evropska konvencija o ljudskim pravima – vodič za praktičare*, 2007.
- Filip Lič, *Obraćanje Evropskom sudu za ljudska prava*, 2007.
- Ivan Janković, *Zabrana zlostavljanja*, 2010.
- Radmila Dragičević-Dičić – Ivan Janković, *Sprečavanje i kažnjavanje mučenja i drugih oblika zlostavljanja – priručnik za sudije i tužioce*, 2011.
- Nevena Dičić Kostić – *Zabrana zlostavljanja i izveštavanje medija – priručnik za novinare*, 2011.

Biblioteka DOKUMENTI

- Raija Hanski i Martin Šajnin, *Najvažniji slučajevi pred Komitetom za ljudska prava*, 2007.
- Bojan Đurić, *Zbirka odluka o ljudskim pravima V - Presude Evropskog suda za ljudska prava o pitanjima koja se odnose na slobodu i bezbednost ličnosti*, 2007.

Biblioteka UDŽBENICI

- Vojin Dimitrijević – Dragoljub Popović - Tatjana Papić – Vesna Petrović, *Međunarodno pravo ljudskih prava*, Prvo izdanje 2006. Drugo izdanje 2007.
- Vojin Dimitrijević, Obrad Račić, Vladimir Đerić, Tatjana Papić, Vesna Petrović, Saša Obradović, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, 2012. (III dopunjeno izdanje)

Biblioteka IZVEŠTAJI

- Ljudska prava u Srbiji 2010* (na srpskom i engleskom jeziku), 2011.
- Žarko Marković, *Zabrana zlostavljanja i prava lica lišenim slobode u Srbiji*, (II) 2011.
- Ljudska prava u Srbiji 2011* (na srpskom i engleskom jeziku), 2012.

POSEBNA IZDANJA

- Gari Simpson, *Velike sile i odmetničke države*, 2006.
- Tomas Burgental, *Dete sreće – sećanja dečaka koji je preživio Aušvic*, 2010.
- Vida Čok, *Spone međunarodnog i uporednog prava*, 2010.
- Dubravka Stojanović, Radina Vučetić, Sanja Petrović Todosijević, Olga Manojlović Pintar, Radmila Radić, *Novosti iz prošlosti - znanje, neznanje, upotreba i zloupotreba istorije*, 2010.