

**Pravo na azil
u Republici Srbiji
Izveštaj za period
januar - mart 2018**



Uvod

Tokom prva tri meseca 2018. godine Beogradski centar za ljudska prava (u daljem tekstu: BCLJP) je uz podršku Kancelarije Visokog komesara UN za izbeglice (u daljem tekstu: UNHCR) nastavio da sprovodi projekat *Podrška izbeglicama i tražiocima azila u Srbiji*. Tim BCLJP pružao je besplatnu pravnu pomoć i zastupao u postupku azila strane državljanke koji su videli Srbiju kao zemlju svog utočišta i pratio na koji način nadležni organi Republike Srbije postupaju sa osobama u potrebi za međunarodnom zaštitom. Pored pravnog zastupanja, projektni tim BCLJP pružao je podršku osobama kojima je priznato pravo na azil prilikom integracije u srpsko društvo.

Najznačajniju novinu u prvom tromesečju 2018. godine u oblasti upravljanja migracijama predstavlja usvajanje novih zakona - Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, Zakona o strancima i Zakona o graničnoj kontroli, na koje se čekalo poslednje dve godine. Tokom javne rasprave o nacrtima ovih zakona BCLJP je davao pisane komentare i predloge, u cilju njihovog unapređivanja i usklađivanja sa međunarodnim standardima.

Promena trenda u migracionom toku koja se dogodila kao posledica Odluke Vlade Srbije o ukidanju viza za ulazak u Republiku Srbiju za državljane Islamske Republike Iran¹ osetila se i tokom prva tri meseca 2018. godine, pa je pojačan priliv državljanke Irana nastavljen. Zvaničnici Vlade Srbije najavili su pooštrenu kontrolu iranskih turista kako bi se sprečile zloupotrebe bezviznog režima, navodeći da se u Srbiji trenutno nalazi 485 tražilaca azila iz ove zemlje.²

U 2018. godini nisu izgrađeni novi smeštajni kapaciteti za zbrinjavanje izbeglica i migranata. U 18 centara (azilnih i prihvatnih) smeštaju se sve osobe koje su izrazile nameru da traže azil ili mogu biti podvedene pod kategoriju osoba za koje se može pretpostaviti da su u potrebi za međunarodnom zaštitom iako nemaju legalizovan boravak u Srbiji. Imajuću vidu da se Srbija od početka izbegličke krize opredelila za humanitarni pristup, najvećem broju osoba koje se mogu svrstati u kategoriju izbeglica ili migranata pruženo je humanitarno zbrinjavanje. Ipak, loša praksa koja podrazumeva da se i osobe koje vide Srbiju kao zemlju utočišta smeštaju i u prihvatne centre gde Kancelarija za azil ne odlazi dovodi do situacije da takve osobe ne mogu pristupiti

¹ Odluka je objavljena u *Službenom glasniku Republike Srbije*, br. 79/18, od 25. avgusta 2018. godine.

² Videti više na: <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/5/ekonomija/3052946/srpski-iranski-forum-o-investicijama-turizmu-izvozu.html>.

postupku azila. U ovakvim slučajevima te osobe su pokretale postupak azila tek po premeštanju u neki od centara za azil, što je trajalo dugo i najčešće podrazumevalo angažman pravnih zastupnika tih osoba. U praksi BCLJP dešavalo se da su klijenti koji borave u prihvatnom centru u Preševu dovoženi na održavanje službene radnje saslušanja u Beograd.

Izvestan broj izbeglica i migranta koji borave u centrima za azil u Srbiji i dalje prelaze granicu sa Mađarskom na osnovu nezakonitih i netransparentnih lista na koje se registruju pri dolasku u centar. Vreme njihovog boravka u tranzitu u Srbiji je produženo, s obzirom da je Mađarska krajem januara 2018. smanjila broj ljudi koje pušta na svoju teritoriju na dvoje po danu (jedan na Horgošu i jedan na Kelebiji).

U drugoj polovini januara 2018. godine izaslanik Generalnog sekretara UN za humanitarna pitanja dr Ahmed Al-Meraikhi je posetio Srbiju. Nakon sastanaka sa predstavnicima Komesarijata za izbeglice i migracije, agencijama UN i poseti Centru za azil u Krnjači, gospodin Al-Meraikhi je pozitivno ocenio postupanje prema izbeglicama u Srbiji i naveo da bi iskustva Srbije trebalo deliti sa drugim zemljama koje su u sličnoj situaciji.³

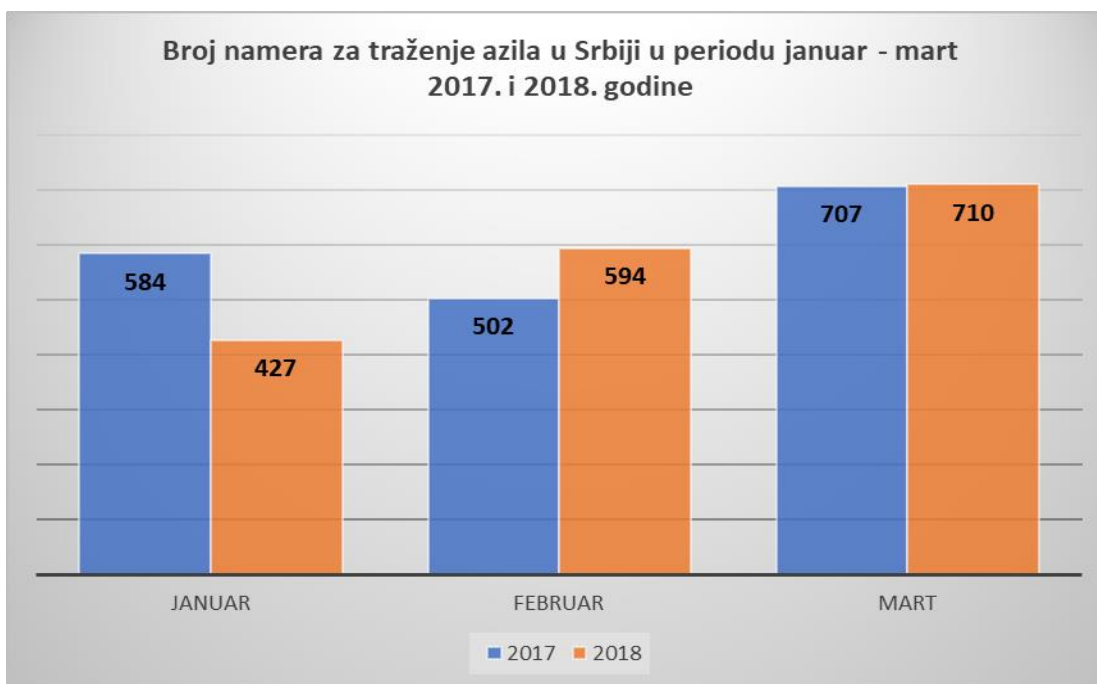
Izveštaj koji je sastavljen za period od januara do marta 2018. godine analizirao je postupanje nadležnih organa u postupanju prema izbegličkoj i migrantskoj populaciji na osnovu saznanja koje je tim BCLJP prikupio tokom zastupanja tražilaca azila, terenskog rada i pružanja podrške u ostvarivanju seta prava koji se tiču integracije. Statistički podaci koji se odnose na rad Ministarstva unutrašnjih poslova dobijeni su od UNHCR, dok su ostali podaci dobijeni na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Ovaj izveštaj pripremio je projektni tim BCLJP.

³ Videti više na: <http://rs.n1info.com/a357463/Vesti/Vesti/Kako-zive-izbeglice-u-Srbiji.html>.

1. Statistike

1.1. Statistika o broju izraženih namera za traženje azila u Srbiji

Od 1. januara do 31. marta 2018. godine, 1.731 osoba je izrazila nameru da traži azil u Republici Srbiji (1.532 muškarca i 199 žena). Nameru za traženje azila izrazilo je 401 dete, od kojih je 25 bilo bez pratnje roditelja ili staratelja. Posmatrano po mesecima, u januaru je nameru da traži azil u Srbiji izjavilo 427 osoba, u februaru 594, a u martu 710 osoba. U istom periodu prošle godine, u januaru su nameru da traže azil u Srbiji izjavile 584 osobe, u februaru 502, a u martu 707 osoba.



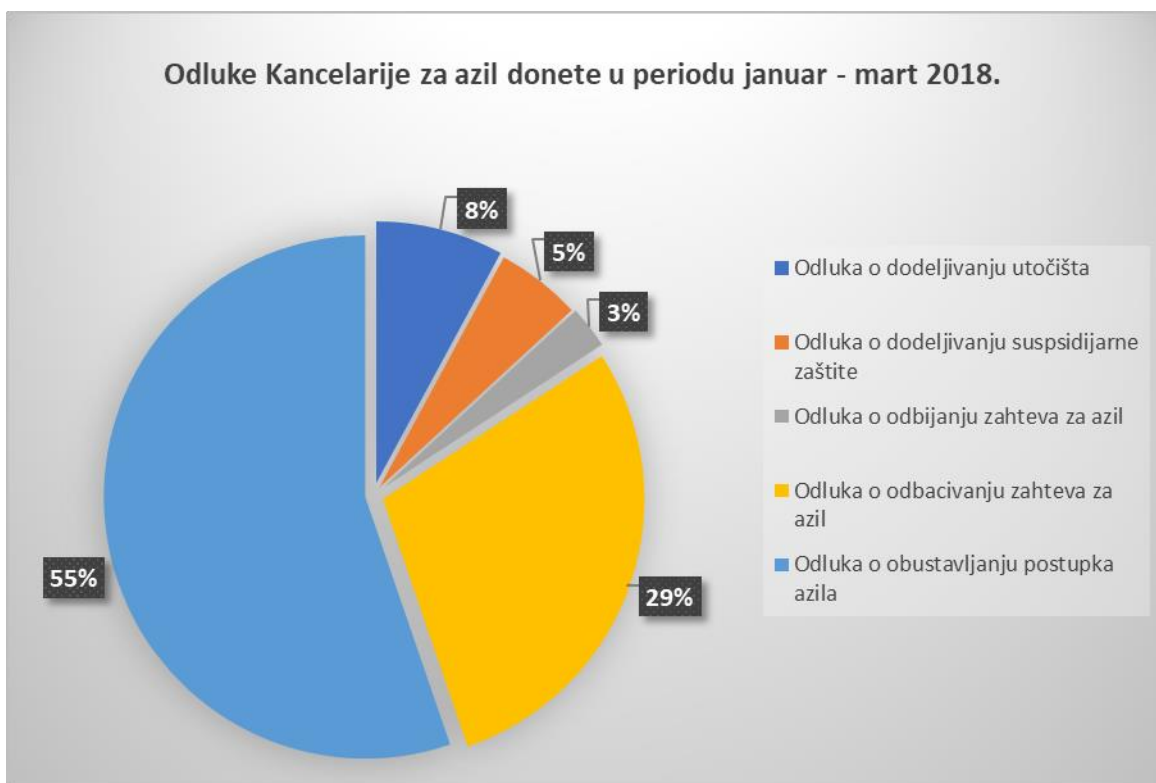
Najviše izraženih namera u prva tri meseca 2018. godine izjavljeno je u područnim policijskim upravama (1.654). Na aerodromu u Beogradu 53 osobe izrazile su nameru da traže azil u Srbiji, u Prihvatištu za strance 13 osoba, a u Prihvatnom centru u Preševu osam osoba.

Od početka primene Zakona o azilu, 627.031 osoba je izrazilo nameru da traži azil u Srbiji, i to: u 2008. godini 77 osoba, u 2009. godini 275 osoba, u 2010. godini 522 osobe, u 2011. godini 3.132 osobe, u 2012. godini 2.723 osobe, u 2013. godini 5.066 osoba, u 2014. godini 16.490 osoba, u 2015. godini 577.995 osoba, u 2016. godini 12.821 osoba, u 2017. godini 6.199 osoba i do kraja marta 2018. godine 1.731 osoba.

1.2. Statistike u vezi sa postupkom azila

Od početka primene Zakona o azilu, Kancelarija za azil je dodelila utočište u Srbiji za 47 osoba i supsidijarnu zaštitu za 62 osobe.

Od početka januara do kraja marta 2018. godine Kancelarija za azil je registrovala 36 osoba, podneto je 35 zahteva za azil i saslušan je 41 tražilac azila. Dodeljena su tri utočišta (za dva državljanina Avganistana i jednog državljanina Irana) i dve supsidijarne zaštite (za jednog državljanina Bangladeša i jednog državljanina Somalije). Jedan zahtev za azil je odbijen, a zahtevi za azil 11 osoba su odbačeni. Za 21 osobu postupci azila su obustavljeni jer su tražioci azila napustili Srbiju ili odustali od podnetog zahteva za azil.



1.3. Struktura tražilaca azila po zemljama porekla

Među tražiocima azila u prva tri meseca 2018. godine najviše je bilo osoba iz Pakistana (497), Avganistana (406), Irana (305), Iraka (173) i Sirije (144), a nameru za traženje azila od početka godine do kraja marta izrazile su i osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom iz Indije (42), Libije (40), Bangladeša (29), Alžira (19), Tunisa (12), Maroka i Nepala (po devet), Šri Lanke (sedam), Somalije i Turske (po pet), Palestine, Kuvajta i Nigerije (po tri), Albanije, DR Konga, Izraela, Mjanmara (po dve), Egipta, Bosne i Hercegovine, Kine, Kameruna, Kube, Kazahstana, Libana, Malija, Ruske Federacije, Sudana, Ukrajine i Zimbabvea (po jedna).

2. Praksa organa nadležnih za odlučivanje u postupku azila

U prva tri meseca 2018. godine Kancelarija za azil je donela ukupno 16 odluka u odnosu na 17 tražilaca azila. Od navedenog broja slučajeva, u šest je prvostepeni organ odlučio u meritumu, dok je u 10 slučajeva (za 11 tražilaca azila) prvostepeni organ ustanovio da nisu ispunjene procesne pretpostavke za meritorno odlučivanje i zahtevi za azil su odbačeni.

Kada je reč o postupcima koji su meritorno okončani, usvojeni su zahtevi za azil i priznato je utočište dvojici državljana Avganistana i jednom državljaninu Irana, dok je po jednom državljaninu Bangladeša i Somalije dodeljena supsidijarna zaštita. Zahtev za azil jedne osobe iz Alžira je odbijen, jer je prvostepeni organ ustanovio da u konkretnom slučaju nisu ispunjeni uslovi za dodeljivanje međunarodne zaštite.

Praksa meritornog odlučivanja prvostepnog organa u prva tri meseca 2018. godine mogla bi se opisati kao veoma dobra, ako se u obzir uzme činjenica da je skoro svaka od gore pomenutih osoba kojoj je usvojen zahtev za azil u Srbiju ušla iz Makedonije ili Bugarske, a da u odnosu na njih nije primenjen koncept sigurne treće zemlje. Ono što se može zameriti prvostepenom organu jeste to što su gotovo svi pomenuti postupci trajali neprimerno dugo u odnosu na zakonom propisan rok za okončanje postupka,⁴ a što se može dovesti u vezu sa nedostatkom ljudskih i tehničkih resursa.

⁴ Član 145. stav 3. Zakona o opštem upravnom postupku.

Kada je reč o odlukama kojima se odbacuje zahtev za azil, u devet od deset slučajeva je primenjen koncept sigurne treće zemlje, dok je u odnosu na jednog državljanina Iraka ocenjeno da je mogao da dobije zaštitu sigurne države porekla. U slučajevima četiri državljanina Pakistana i jednog državljanina Irana, Kancelarija za azil je zauzela stav da je Bugarska za njih bila sigurna treća zemlja i zbog toga odbacila njihove zahteve za azil. Takođe, zahtev za azil je odbačen i u odnosu na dve državljanke Irana sa obrazloženjem da je Turska zemlja u kojoj su mogle efikasno da pristupe proceduri azila i da, ukoliko za to ispunjavaju uslove, uživaju međunarodnu zaštitu.⁵ Zahtevi za azil odbačeni su i dvojici državljanina Pakistana koji su u Srbiju ušli iz Makedonije, kao i jednom državljaninu Kube koji je u Srbiju doputovao iz Crne Gore.

Praksa Komisije za azil je ostala nepromenjena u odnosu na prethodni period.⁶ Tokom prva tri meseca 2018. godine, ovo telo je potvrdilo četiri rešenja Kancelarije za azil koja su bila bazirana na primeni koncepta sigurne treće zemlje.⁷ Koncept sigurne treće zemlje primenjen je u odnosu na Bugarsku (u dva slučaja),⁸ Tursku (u jednom slučaju)⁹ i Makedoniju (u jednom slučaju).¹⁰ Turska je proglašena sigurnom trećom zemljom za državljanina Kine, Bugarska za državljanina Nigerije i državljanke Avganistana, a Makedonija za jednog državljanina Iraka.

2.1. Analiza pojedinih odluka kojima su usvojeni zahtevi za azil

Prva pozitivna odluka u 2018. godini doneta je u odnosu na državljanina Bangladeša kome je Kancelarija za azil dodelila supsidijarnu zaštitu, jer u zemlji porekla ne bi mogao da dobije adekvatan zdravstveni tretman. Preciznije rečeno, s obzirom da je reč o osobi koja je kvadriplegičar, prvostepeni organ je utvrdio da bi ga povratak u Bangladeš bez garancija da će imati zdravstvenu zaštitu koja odgovara njegovom izuzetno ranjivom položaju, izložio postupanju koje se može opisati kao nečovečno i ponižavajuće.¹¹ Ovaj slučaj umnogome podseća na slučaj državljanina Nigerije B. B, koga je u postupku azila zastupao BCLJP, a koji je doživeo saobraćajni udes nakon ulaska iz Makedonije u Srbiju i posle toga je ostao paraplegičar. Naime, i u njegovom slučaju je prvostepeni organ ocenio da bi on, u nedostatku adekvatnog zdravstvenog

⁵ Rešenja Kancelarije za azil br. 26-2432/17, od 14. marta 2018. godine, i br. 26-2433/17, od 14. marta 2018. godine.

⁶ Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2017*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2018, str. 46-48 i 51-60.

⁷ Radi se o postupcima u kojima su pravnici BCLJP postupali kao punomoćnici tražilaca azila.

⁸ Rešenja Komisije za azil br. 43-1/17 i br. 02-1/18, oba od 25. januara 2018. godine.

⁹ Rešenje Komisije za azil br. 44-1/17, od 20. februara 2018. godine.

¹⁰ Rešenje Komisije za azil br. 46-1/18, od 20. februara 2018. godine.

¹¹ Videti više na: <http://www.apc-cza.org/fr/8-vesti/1322-provi-odobren-azil-u-2018-godini.html>.

tretmana, bio izložen bolovima i patnji koji dosežu prag nehumanog i ponižavajućeg postupanja. Iz tog razloga mu je 28. decembra 2017. godine dodeljena supsidijarna zaštita. U obrazloženju potonje odluke prvostepeni organ se osvrnuo na stav Evropskog suda zauzet u slučaju *D. protiv Ujedinjenog kraljevstva*.¹² Navedene odluke Kancelarije za azil mogu se smatrati primerima dobre prakse.¹³

Još jedna odluka Kancelarije za azil koja predstavlja primer dobre prakse doneta je 10. januara 2018. godine u odnosu na državljanina Avganistana Y. K. On je kao izbeglica veći deo svog života proveo u Pakistanu, odakle je morao da pobegne usled progona zbog pripadnosti posebnoj društvenoj grupi. Naime, Y. K. se nalazio na meti radikalnih islamističkih grupa koje su njegovo bavljenje umetnošću okarakterisale kao bogohuljenje, zbog čega je dobio niz pretnji smrću. Ova činjenica uzeta je kao osnov za priznavanje izbegličkog statusa i predstavlja dobar primer prepoznavanja pripadnosti određenoj društvenoj grupi kao osnova progona.¹⁴ Važno je napomenuti da je prvostepeni organ odlučio o zahtevu Y. K. u meritumu, iako je on u Srbiju ušao iz Bugarske. Naime, bez obzira na to što se iz obrazloženja odluke ne može videti eksplicitno da prvostepeni organ Bugarsku ne smatra sigurnom trećom zemljom, takav stav organa proizlazi iz činjenice da je organ u potpunosti prihvatio navode koje je detaljno tokom usmene rasprave izneo Y. K, a koji se odnose na loš odnos koji policija i lokalno stanovništvo imaju prema izbeglicama i tražiocima azila u Bugarskoj i loše uslove koje vladaju u Prihvatnom centru *Harmanli*. U ovom slučaju je prvostepeni postupak duže više od jedne godine od dana kada je Y. K. izdata potvrda o izraženoj nameri za traženje azila.¹⁵

Istog dana kada je odlučila o zahtevu za azil Y. K, Kancelarija za azil je dodelila izbeglički status još jednom licu, državljaninu Avganistana A. I. On je napustio zemlju porekla u strahu od progona Talibana koji su mu pretili smrću, jer je radio za kompanije koje su pružale logističku podršku američkim trupama. A. I. je u Srbiju ušao iz Bugarske, ali je usled čitavog niza incidenata (psiho-fizičko nasilje, kolektivno proterivanje, pljačkanje i sl.) koje je imao sa bugarskom graničnom policijom i krijumčarskim grupama uspeo da dokaže da se Bugarska za njega ne može smatrati

¹² Predstavka br. 30240/96.

¹³ Ipak, ne treba zanemariti činjenicu da je postupak azila tražioca azila B. B. trajao neprimereno dugo, s obzirom da mu je potvrda o izraženoj nameri za traženje azila izdata 11. juna 2015. godine, da je zahtev za azil podneo 8. jula 2015, a da je saslušan nakon duže od dve godine posle podnošenja zahteva - 6 aprila 2017. godine. Odluka je doneta 28. decembra 2017. godine, što znači da je postupak azila trajao gotovo dve i po godine. Iako je brzina postupka azila bila uslovljena zdravstvenim stanjem B. B, dužina trajanja prvostepenog postupka od dve i po godine ne može smatrati razumnom i opravdanom.

¹⁴ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-78/17, od 10. januara 2018. godine.

¹⁵ Potvrda o izraženoj nameri izdata je 6. decembra 2016. godine, zahtev za azil podnet je 24. januara 2017. godine, a službena radnja saslušanja sprovedena je 14. marta 2017. godine.

sigurnom. Iz obrazloženja odluke se može videti da je prvostepeni organ cenio navode vezane za Bugarsku i da je slučaju A. I. ustanovio rizik od zlostavljanja u slučaju njegovog prinudnog udaljenja u tu zemlju.¹⁶ Ovaj postupak trajao je znatno kraće od prethodna dva, ali je opet trajao duže od zakonskog maksimuma.¹⁷

I poslednja pozitivna odluka u prvom tromesečju 2018. godine, a u postupku u kome je tražioca azila zastupao BCLJP, doneta je 26. januara 2018. godine. Utočište je priznato državljaninu Irana F. I. koji je zemlju porekla napustio zbog činjenice da je iz islama prešao u hrišćanstvo, što predstavlja opštepoznati osnov progona u praksi mnogih zemalja Evropske unije. Kao i prethodne dve pozitivne odluke, i u ovom slučaju je Kancelarija za azil diskvalifikovala Bugarku kao sigurnu treću zemlju zbog rizika od postupanja suprotnom apsolutnoj zabrani zlostavljanja. Ovaj postupak je od podnošenja zahteva za azil do donošenja odluke po zahtevu trajao duže od sedam meseci.¹⁸

Dakle, zaključak koji bi se mogao izvući iz analize ovih odluka je da se može primetiti značajan pomak u praksi Kancelarije za azil kada je reč o automatskoj primeni koncepta sigurne treće zemlje. Ipak, u praksi ovog organa i dalje preovlađuju odluke kojima se zahtevi za azil odbacuju na osnovu automatske primene koncepta sigurne treće zemlje, odnosno člana člana 33. stava 1. tačke 6. Zakona o azilu, a o čemu će više reči biti u nastavku izveštaja.

2.2. Primena koncepta sigurne treće zemlje

Ono što je zajedničko za sve postupke u kojima je zahtev za azil odbačen usled primene koncepta sigurne treće zemlje jeste to da ni u jednom slučaju prvostepeni organ nije pribavio garancije da će stranac čiji je zahtev za azil odbačen biti primljen nazad na teritoriju 'sigurne treće zemlje' i da će mu tamo biti omogućen pristup postupku azila.¹⁹ S druge strane, Komisija za azil ovaj propust prvostepenog organa – istican u žalbama – nije smatrala osnovanim. Tako, na primer, u slučaju tražioca azila Z. F, koja je žrtva rodno-zasnovanog nasilja,²⁰ postupajući organi nisu pribavili posebne garancije da će ista biti primljena nazad u Bugarsku. Pored toga, Komisija za azil nije

¹⁶ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1239/17, od 10. januara 2018. godine.

¹⁷ Zahtev za azil podnet je 24. jula 2017. godine, dok je službena radnja saslušanja sprovedena 15. septembra 2017. godine. Dakle, postupak je trajao nešto kraće od šest meseci od dana kada je podnet zahtev za azil.

¹⁸ Rešenje Kancelarije za azil br. 16-1083/17, od 26. januara 2017. godine.

¹⁹ Videti: *Tarakhel protiv Švajcarske*, predstavka br. 29217/12 para. 120–122, i *Bader i Kanbor protiv Švedske*, predstavka br. 13284/04, para. 45.

²⁰ Rešenje Komisije za azil Až-02-1/18, od 25. januara 2018. godine.

posebno cenila tu okolnost u odnosu na opšte stanje i tretman izbeglica u Bugarskoj.²¹ Ono što je bila dužnost nadležnih organa u ovom predmetu jeste da pribave garancije ne samo da će Z. F. biti primljena nazad u Bugarsku, već i da će, kao pripadnik posebno ranjive kategorije, u Bugarskoj dobiti adekvatan smeštaj, psiho-socijalnu podršku i druge usluge na koje bi imala pravo kao žrtva zlostavljanja.

Treba napomenuti i da prvostepeni i drugostepeni organ prilikom odlučivanja o primeni koncepta sigurne treće zemlje ne cene u dovoljnoj meri sve dokaze koje im punomoćnici tražilaca azila dostavljaju, a kojima se ukazuje na činjenice koje se odnose na disfunkcionalnost sistema azila u susednim zemljama, nedostatak integracije ljudi kojima je priznata međunarodna zaštita, rizike od zlostavljanja od strane bezbednosnih organa, lokalnog stanovništva i organizovanih kriminalnih grupa itd. Tako je, odlučujući o žalbi punomoćnika tražioca azila državljanina Iraka A. M. M.²² na rešenje Kancelarije za azil kojim se odbacuje njegov zahtev, Komisija za azil zanemarila nalaze UNHCR-a koji su objavljeni u dokumentu koji nosi naziv *Makedonija kao zemlja azila*.²³ U ovom dokumentu UNHCR je preporučio državama potpisnicama da ne vraćaju izbeglice nazad u tu državu dokle god se ne naprave značajniji pomaci u razvoju sistema azila i migracione politike.²⁴ U odluci Komisije za azil u potpunosti su zanemareni i nalazi drugih tela na koje je ukazano u žalbi (završne napomene ugovornih tela UN poput Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava i Komiteta protiv mučenja), ali i nalazi *Amnesty International*-a i *Human Rights Watch*-a. Sve navedene izvore, kao relevantne prilikom odlučivanja, uzima u obzir Evropski sud za ljudska prava kada ceni rizik od postupanja suprotnom članom 3. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda u slučajevima proterivanja.²⁵

Kao što je pomenuto u prvom delu teksta, Kancelarija za azil je donela dve odluke, a Komisija jednu odluku kojom se potvrđuje prvostepeno rešenje, kojima je Turska ocenjena kao sigurna treća zemlja.²⁶ Ovakve vrste odluka, uzimajući u obzir opšte stanje ljudskih prava u Turskoj, kao i geografsku rezervu na regione van Evrope, predstavljaju opasan korak unazad kada je reč o radu Kancelarije za azil, a nastavak

²¹ Brojni nalazi UNHCR i ugovornih tela UN, kao i drugi kredibilni izvori koji ukazuju na problem loših ulova života u kampovima, učestalo nasilje policije nad migrantima i izbeglicama, spregu između policije i organizovanih kriminalnih grupa i sl.

²² Rešenje Komisije za azil br. Až-46-1/18, od 20. februara 2018. godine

²³ UNHCR, *Makedonija kao zemlja azila*, 2015.

²⁴ *Ibid*, para. 47.

²⁵ Videti, npr: *Sufi i Elmi protiv UK*, predstavka br. 8319/07 i 11449/07, para. 133-139, 191-192, 245, 288, *M.S.S. protiv Belgije i Grčke*, predstavka br. 30696/09 para. 244-246, 255, 258, 281-282, 300, 302, 304, 318, 332, 348-349.

²⁶ Rešenja Kancelarije za azil br. 26-2433/17, od 14. marta 2018. godine i br. 26-2432/17, od 14. marta 2018. godine, i rešenje Komisije za azil br. 44-1/17, od 20. februara 2018. godine.

nepравилne prakse Komisije za azil u kojoj se gotovo automatski primenjuje koncept sigurne treće zemlje u odnosu na sve zemlje, pa tako i u odnosu na Tursku.

Važno je naposljetku napomenuti da je 8. februara 2017. godine Upravni sud doneo presudu kojom je usvojio tužbu koju je u ime tražioca azila podneo pravnik BCLJP, poništio rešenje Komisije za azil i vratio predmet na ponovno odlučivanje.²⁷ Upravni sud je u presudi utvrdio postojanje bitne povrede odredaba upravnog postupka, budući da je Komisija za azil odbila žalbu pravnika BCLJP ne osvrćući se na sve individualne okolnosti u vezi sa maloletnim tražiocem azila i na druge činjenice sadržane u izveštajima o stanju ljudskih prava izbeglica u Bugarskoj (koja je ocenjena kao sigurna treća zemlja). Sud je posebno istakao da se iz sadržine obrazloženja ne može videti da je drugostepeni organ pojedinačno cenio sve navode žalbe, a pre svega navode koji se odnose na odredbe Konvencije UN o pravima deteta i čitav niz standarda koji proističu iz navedenog dokumenta, kao i iz prakse Komiteta za prava deteta.²⁸ Ova presuda Upravnog suda je još jedna u nizu onih kojima se drugostepenom organu ukazuje da se svi navodi žalbe moraju pažljivo ceniti prilikom odlučivanja o osnovanosti žalbe, pa tako i prilikom davanja ocene da se određena zemlja u konkretnom slučaju može smatrati sigurnom.²⁹

3. Novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti

Kao što smo u uvodnom delu izveštaja napomenuli, dugoočekivana reforma zakonodavstva u oblasti azila i migracija konačno se dogodila marta 2018. godine. Novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti (u daljem tekstu: ZoAPZ) ušao je u skupštinsku proceduru 12. septembra 2017. godine, a usvojen je na prvom redovnom prolećnom zasedanju Narodne skupštine Republike Srbije, koje je počelo 6. marta 2018. godine. Na dnevnom redu našao se set predloga zakona relevantnih za izbegličko pravo. Tom prilikom usvojeni su i novi Zakon o strancima i Zakon o dopunama Zakona o državljanstvu Republike Srbije, kao i novi Zakon o graničnoj kontroli.³⁰ U ovom delu izveštaja bavili smo se analizom pojedinih novih rešenja ZoAPZ koja smatramo najznačajnijim za oblast izbegličkog prava u Srbiji.

²⁷ Presuda Upravnog suda br. U. 13309/17, od 8. februara 2018. godine.

²⁸ U ovom slučaju reč je o maloletnom tražiocu azila bez pratnje, koji je u Srbiju ušao iz zemlje koja je 2017. godine bila na meti kritika Komiteta za prava deteta.

²⁹ Videti: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2017*, str. 56-57.

³⁰ Svi navedeni zakoni objavljeni su u *Službenom glasniku Republike Srbije*, br. 24/18, od 26. marta 2018. godine.

3.1. Analiza najvažnijih rešenja ZoAPZ

Imajući u vidu da se Republika Srbija nalazi u procesu pridruživanja Evropskoj uniji i da je u tom procesu preuzela određene obaveze, pojavila se potreba usklađivanja nacionalnog zakonodavnog okvira kojim se uređuje oblast azila sa standardima Evropske unije. Budući da je unutar Evropske unije postupak odobravanja azila, odnosno međunarodne zaštite unificiran, evropske institucije nastoje da obim prava i obaveza tražilaca azila i lica kojima je odobren neki od oblika međunarodne zaštite bude isti u svim državama članicama. Zbog toga je bilo neophodno uskladiti nacionalni sistem azila Republike Srbije sa Direktivama Evropske unije koje uređuju oblast azila, a naročito sa: (1) Direktivom 2013/32/EU koja propisuje postupak za priznavanje i oduzimanje prava na azil, sa naglaskom da navedene procedure moraju biti jednake u nacionalnim zakonodavstvima, (2) Direktivom 2013/33/EU koja propisuje standarde za prijem lica koja su podnela zahtev za azil, (3) Direktivom 2001/55/EC koja propisuje minimalne standarde za dodelu privremene zaštite u slučaju masovnog priliva raseljenih lica, mere koje se primenjuju u pogledu postupka prijema, obaveze za državu koja prihvata raseljena lica kao i prava i obaveze lica kojima je dodeljena privremena zaštita, i (4) Direktivom 2011/95/EU koja propisuje standarde za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili lica bez državljanstva za ostvarivanje prava na azil, standarde u cilju postizanja jedinstvenog statusa izbeglica ili lica koje ispunjavaju uslove za supsidijarnu zaštitu, kao i standarde koji se odnose na sadržaj (prava i obaveze) odobrene zaštite.

Novousvojeni ZoAPZ donosi niz novih rešenja u odnosu na stari Zakon o azilu (u daljem tekstu: ZoA), kako u pogledu materijalnopравnih, tako i u pogledu procesnopравnih rešenja. Pre pojedinačne analize novih zakonskih rešenja smatramo vrednim pomena i sledeće. Članom 104. ZoAPZ propisano je da taj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u *Službenom glasniku Republike Srbije*, a da će se primenjivati istekom roka od 60 dana od dana stupanja na snagu. Članovima 102. i 103. ZoAPZ određeno je da će danom njegovog stupanja na snagu prestati da važi ZoA, a da se postupci azila započeti pre stupanja na snagu ZoAPZ okončavaju prema odredbama ZoA, osim ako su odredbe ZoAPZ povoljnije za tražioce azila. ZoAPZ je 26. marta 2018. godine objavljen u *Službenom glasniku Republike Srbije*, pa proizlazi da je stupio na snagu 3. aprila 2018. godine, kao i da je istog dana prestao da važi ZoA, a da je primena ZoAPZ moguća tek od 3. juna 2018. godine. Tako je, nepažnjom predlagača novog zakona i Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, dvomesečni period od 3. aprila do 2. juna 2018. godine ostao u vakuumu. Naime, u ovom periodu se ni po starom (ZoA) ni po novom zakonu o azilu (ZoAPZ) ne mogu započeti novi postupci azila (jer je

ZoA prestao da važi 3. aprila, a ZoAPZ se ne može primeniti pre 3. juna 2018. godine), pa u obzir jedino dolazi primena Zakona o opštem upravnom postupku. S druge strane, u istom periodu, u postupcima azila započetim za vreme važenja ZoA, onemogućena je primena instituta povoljnijeg zakona, predviđena članom 103. ZoAPZ, jer će ZoAPZ postati primenjiv tek od 3. juna 2018. godine.

Neke od najvažnijih novina koje donosi ZoAPZ, a kojima će kasnije detaljnije biti reči, odnose se na sam postupak za dobijanje azila, pa je tako novim rešenjima došlo do spajanja pojedinih procesnih radnji,³¹ a uvedena je i mogućnost da lice samo podnese zahtev za azil bez prisustva službenika Kancelarije za azil. Propisani su i novi rokovi za preduzimanje pojedinih procesnih radnji, a predviđena je i mogućnost da se službenici drugih organizacionih jedinica MUP-a i/ili drugog državnog organa privremeno uključe u postupak saslušanja. ZoAPZ uvodi i mogućnost audio-vizuelnog snimanja saslušanja, zatim ubrzani postupak, kao i mogućnost da se celokupan postupak azila održi na graničnom prelazu ili u tranzitnoj zoni vazdušne luke ili luke unutrašnjih voda. U poređenju sa starim ZoA zakonodavac je uveo potpuno novi koncept sigurne treće države, proširena je nadležnost pojedinih državnih organa, izjednačena su prava lica kojima je dodeljeno utočište i lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita, predviđena je potraga za članovima porodice nepraćenog deteta i dr.

3.1.1. Načela i vrste zaštite

U članu 17. ZoAPZ previđeno je načelo obezbeđenja posebnih procesnih i prihvatnih garancija, a te garancije se, pored dece i nepraćene dece, odnose i na: osobe sa invaliditetom, starija lica, trudnice, samohrane roditelji sa decom, žrtve trgovine ljudima, teško bolesna lica, osobe sa duševnim poremećajima, lica koja su bila mučena, silovana ili izložena drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili polnog nasilja (npr. žrtve sakaćenja polnih organa). Ove lične okolnosti se identifikuju najranije nakon iniciranja postupka azila, odnosno izražavanja namere da se traži azil na granici ili u tranzitnom prostoru.

Novousvojeni ZoAPZ predviđa tri vrste međunarodne zaštite koju pruža Republika Srbija. To su: utočište, supsidijarna zaštita, i privremena zaštita.

³¹ Tako su, na primer, evidentiranje i registracija lica koje želi da traži azil objedinjeni i sada predstavljaju jednu radnju.

3.1.1.1. Načelo zaštite najboljeg interesa deteta

ZoAPZ umesto termina *dete* koristi termine *maloletno lice* i *maloletno dete*.³²

U pogledu smeštaja ZoAPZ predviđa se da u centru za azil i drugom objektu namenjenom za smeštaj tražilaca azila obezbeđuju materijalni uslovi prihvata nepraćenog deteta do donošenja pravnosnažne odluke o zahtevu za azil.³³ Nepraćenom detetu se može, izuzetno, obezbediti smeštaj u ustanovi socijalne zaštite, kod drugog pružaoca usluge smeštaja ili u drugoj porodici, ako se u centru za azil ili drugom objektu namenjenom za smeštaj tražilaca azila ne mogu obezbediti potrebni uslovi za njegov smeštaj. To čini Komesarijat za izbeglice i migracije, na osnovu rešenja centra za socijalni rad.

Dalje, ZoAPZ propisuje da tražilac azila ima pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje, u skladu sa posebnim propisima,³⁴ a da se maloletnom tražiocu azila to pravo obezbeđuje odmah, a najkasnije u roku od tri meseca od meseca od kada je podneo zahtev za azil.³⁵

U članu 35. ZoAPZ predviđa se da se otisci prstiju ne uzimaju detetu za koje se pouzdano ili nedvosmisleno može utvrditi da je mlađe od 14 godina života. Međutim, zakon je propustio da propiše način utvrđivanja starosti tražilaca azila, ostavljajući tako da nadležni organi arbitrarno određuju starost tražilaca azila koji ne poseduju lična dokumenta iz države porekla. Nepostojanje jasno postavljenih kriterijuma za određivanje starosti nije u saglasnosti sa najboljim interesom deteta. Komitet za ljudska prava UN je u Završnim napomenama na treći periodični izveštaj Srbije dao preporuku vlastima Srbije da je potrebno usvojiti odgovarajuće protokole za utvrđivanje starosti nepraćene dece.³⁶

Član 73. ZoAPZ propisuje posebna prava nepraćenog deteta. Nepraćenom detetu, kome je odobreno pravo azila, organ starateljstva određuje staratelja odnosno zakonskog zastupnika u što kraćem roku. Nepraćeno dete se smešta sa svojim odraslim srodnicima ili licima sa kojima ga veže naročita bliskost. Imajući u vidu da naročita bliskost predstavlja standard, neophodno bi bilo da organ starateljstva, u posebnoj

³² Tako, npr. u članu 70. stavu 2. ZoAPZ.

³³ Član 52. ZoAPZ.

³⁴ Član 55. stav 1. ZoAPZ.

³⁵ Član 55. stav 2. ZoAPZ.

³⁶ Završne napomene na treći periodični izveštaj Republike Srbije, Komitet za ljudska prava, CCPR/C/SRB/CO/3, 10. april 2017. godine, para. 32-33.

proceduri utvrdi tu bliskost, kako bi se ova odredba ZoAPZ ispoštovala. Nepraćeno dete kome je odobreno pravo na azil može biti smešteno u hraniteljsku porodicu ili u ustanovu socijalne zaštite pod uslovima koji su posebno propisani.³⁷ Prilikom smeštanja nepraćene dece, ona se smeštaju zajedno sa braćom i sestrama, ako postoji takva mogućnost, a u najboljem je interesu deteta. Pri tom se vodi računa o njihovom uzrastu i stepenu zrelosti.³⁸ ZoAPZ predviđa još jednu značajnu novinu. Naime, kada utvrdi da je neophodno, nadležni organ započinje traganje za članovima porodice nepraćenog deteta štiteći njegov najbolji interes. Potraga se vrši u skladu sa načelom poverljivosti, ako život i integritet maloletnog lica ili njegove bliske rodbine mogu biti ugroženi, a posebno ako su ostali u državi porekla.³⁹

ZoAPZ pruža i određene procesne garancije nepraćenom detetu, pa tako predviđa da se ubrzani postupak ne može voditi o zahtevu za azil koji je podnelo nepraćeno dete,⁴⁰ kao i da nepraćena deca imaju prednost u postupcima po zahtevu za azil i drugim postupcima koji se odnose na prava nepraćene dece, a u odnosu na druge postupke.⁴¹

3.1.1.2. Azil

Prema rešenju usvojenom u ZoAPZ, azil je definisan kao pravo na boravak i zaštitu koje ima stranac kojem je odlukom nadležnog organa odobreno pravo na utočište ili supsidijarnu zaštitu. Ovo je nešto uža definicija od one predviđene ZoA koja azil definiše kao pravo na boravak i zaštitu koje stranac ima u Srbiji ako mu je odobreno utočište ili drugi oblik zaštite predviđen zakonom. To znači da se odredbom kojom je predviđeno da se pod azilom podrazumeva i drugi oblik zaštite predviđala i privremena zaštita.

³⁷ Ti uslovi su propisani u članu 52. ZoAPZ.

³⁸ Član 73. stav 4. ZoAPZ.

³⁹ Član 73. stav 5. ZoAPZ.

⁴⁰ Član 40. stav 4. ZoAPZ.

⁴¹ Član 12. stav 9. ZoAPZ.

3.1.1.2.1. Utočište

ZoAPZ propisuje da se pravo na utočište, odnosno status izbeglice odobrava tražiocu koji se nalazi izvan države svog porekla ili države uobičajenog boravišta, a opravdano strahuje od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog uverenja, a zbog čega ne može ili ne želi da prihvati zaštitu te države.

3.1.1.2.2. Supsidijarna zaštita

Supsidijarna zaštita, prema ZoAPZ, odobrava se tražiocu koji ne ispunjava uslove za odobravanje utočišta, ako postoje opravdani razlozi koji ukazuju da će se povratkom u državu porekla ili uobičajenog boravišta (za lice bez državljanstva) suočiti sa stvarnim rizikom od trpljenja ozbiljne nepravde i koji nije u mogućnosti ili zbog takvog rizika ne želi da prihvati zaštitu te države. Zakon definiše ozbiljnu nepravdu kao pretnju smrtnom kaznom ili pogubljenjem, mučenjem, nečovečnim ili ponižavajućim postupanjem ili kažnjavanjem, kao i ozbiljnu individualnu pretnju po život izazvanu nasiljem opštih razmera u situacijama međunarodnog ili unutrašnjem oružanog sukoba.

3.1.1.3. Privremena zaštita

Privremenu zaštitu ZoAPZ definiše kao zaštitu koja se odobrava u vanrednom postupku u slučaju masovnog priliva raseljenih lica koja se ne mogu vratiti u državu svog porekla ili uobičajenog boravišta, ako postoji rizik da zbog tog masovnog priliva nije moguće efikasno sprovesti svaki individualni postupak azila radi zaštite interesa raseljenih lica i drugih lica koja traže zaštitu. Kao i u ZoA, odluku o pružanju privremene zaštite donosi Vlada Republike Srbije. Međutim, privremena zaštita predviđena ZoAPZ je uže definisana u odnosu na onu koju je predviđao ZoA i odnosi se samo za lica koja su napustila područje oružanih sukoba ili lokalnog nasilja i lica koja su u ozbiljnoj opasnosti od masovnog kršenja ljudskih prava ili koja su bila žrtve tog kršenja.

Trajanje privremene zaštite je isto kao u ZoA (jednu godinu). U pogledu produženja trajanja privremene zaštite ZoAPZ predviđa da se privremena zaštita može produžiti na dodatnih šest meseci, a najduže do godinu dana,⁴² dok je u ZoA bilo predviđeno da se može produžiti bez određenja vremenskog trajanja.

3.1.2. Uslovi za odobrenje i uskraćivanje azila u Republici Srbiji

Uslovi za odobrenje i uskraćivanje prava na azil u Republici Srbiji regulisani su članovima 24-34. ZoAPZ. ZoAPZ reguliše na vrlo detaljan način ko može biti učinilac progona u državi porekla, ko može pružiti zaštitu u državi porekla, kao i procenu činjenica i okolnosti. Novim zakonskim rešenjima detaljno su regulisani pojmovi sigurne države porekla i sigurne treće države.

3.1.2.1. Sigurna država porekla

Prema ZoAPZ, sigurna država porekla je ona država za koju se na osnovu pravnog stanja, primene propisa i opštih političkih okolnosti može utvrditi da ne postoje dela proganjanja propisana članom 24. ZoAPZ, niti rizik trpljenja ozbiljne nepravde iz člana 25. stava 2. ZoAPZ.⁴³ To se utvrđuje na osnovu podataka o relevantnim propisima države i načina na koji se ti propisi primenjuju, poštovanjem prava i sloboda propisanih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, naročito njenim članom 15. stavom 2., Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, kao i Konvencijom UN protiv torture, poštovanju načela zabrane proterivanja i vraćanja, kao i primeni efikasnog pravnog leka. Koncept sigurne države porekla u skladu je sa Direktivom 2013/32//EU koja reguliše postupak azila.

⁴² Član 75. ZoAPZ.

⁴³ Član 44. ZoAPZ.

3.1.2.2. Sigurna treća država

Koncept sigurne treće države regulisan je članom 45. ZoAPZ. Lista sigurnih trećih država se u skladu sa evropskim rešenjima neće donositi, već će se za određivanje da li se neka država može smatrati sigurnom koristiti zakonska definicija. ZoAPZ propisuje da je sigurna treća država ona država u kojoj je tražilac siguran od progona iz člana 24. ZoAPZ ili rizika od trpljenja ozbiljne nepravde iz člana 25. stava 2. ZoAPZ, u kojoj uživa garancije koje su propisane u načelu zabrane proterivanja ili vraćanja i u kojoj postoji mogućnost pristupa efikasnom postupku odobrenja i uživanja zaštite u skladu sa Konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine. Prilikom utvrđivanja uslova za primenu koncepta sigurne treće države procenjuje se svaki zahtev posebno, pri čemu se procenjuje ispunjava li neka država gore propisane uslove, kao i da li postoji veza između te države i tražioca na osnovu koje se može razumno očekivati da u njoj zatraži azil. Novi koncept uvodi i pravo tražioca azila da bude blagovremeno obavešten o primeni koncepta sigurne treće država kako bi mu se omogućilo njegovo osporavanje istog, s obzirom na njegove lične okolnosti.

Tražiocu čiji je zahtev za azil odbačen Kancelarija za azil izdaje potvrdu kojom se nadležni državni organi sigurne treće države obaveštavaju da se u Republici Srbiji nije razmatrala osnovanost njegovog zahteva za azil. Ako treća država odbije da prihvati stranca, o osnovanosti njegovog zahteva za azil odlučuje se u skladu sa odredbama ZoAPZ.

Imajući u vidu da je u dosadašnjoj praksi najveći broj zahteva za azil odbacivan zbog primene koncepta sigurne treće zemlje, odredbe novog ZoAPZ o primeni tog koncepta se mogu oceniti kao korak napred. Njima je stvoren osnov za pravilniju primenu koncepta sigurne treće zemlje i unapređenje kvaliteta odluka donetih po zahtevima za azil, budući da će prema novim zakonskim rešenjima organi biti dužni da uzmu u obzir individualne okolnosti u svakom pojedinačnom slučaju. Ipak, praksa nadležnih organa će pokazati da li će ovo zakonsko rešenje unaprediti postupak azila u Srbiji.

3.1.3. Nadležni organi

Organi nadležni za postupanje u postupku azila predviđeni su članovima 20-23. ZoAPZ. Zakon uređuje nadležnost sledećih organa: Kancelarije za azil, Komisije za azil, Upravnog suda i Komesarijata za izbeglice i migracije.

3.1.3.1. Kancelarija za azil

U postupcima odobravanja i prestanka prava na azil postupak vodi i sve odluke u prvom stepenu donosi Kancelarija za azil, organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova nadležna za poslove azila. Službenici Kancelarije za azil ne pripadaju uniformisanom sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova.

3.1.3.2. Komisija za azil

Protiv prvostepenih odluka donetih u postupku azila može se izjaviti žalba Komisiji za azil u roku od 15 dana od dana prijema prvostepene odluke. Žalba odlaže izvršenje odluke.

ZoAPZ propisuje da Komisiju za azil čine predsednik i osam članova. Za člana Komisije za azil može biti izabrano lice koje je državljanin Republike Srbije, diplomirani pravnik sa najmanje pet godina radnog iskustva i koje poznaje propise iz oblasti ljudskih prava. ZoAPZ je zadržao rešenje koje je bilo predviđeno i u ZoA u pogledu broju članova Komisije i uslovima za njihov izbor. Propuštena je prilika da se podigne donji prag stručnosti i znanja koje je potrebno da poseduje kandidat za člana Komisije za azil, što može svakako imati uticaja na kvalitet odlučivanja u postupku.

Usvajeno rešenje ZoAPZ predviđa da drugostepeni organ u postupku azila ostane Komisija za azil, a da Upravni sud bude organ treće instance - organ sudske zaštite. Međutim, preovladajući standard u evropskom sistemu azila je sudska revizija prvostepenih odluka, jer pruža bolju zaštitu u pogledu njihove zakonitosti, pravičnosti i kvaliteta.

Rešenje za koje se odlučio zakonodavac u ZoAPZ moglo bi biti opravdano ukoliko bi se rad Komisije za azil mogao oceniti kao nezavisan u odnosu na rad prvostepenog organa. Kako to nije slučaj, bolje rešenje bi bilo da nakon donošenja odluke Kancelarije za azil, umesto podnošenja žalbe Komisiji za azil, bude predviđena mogućnost pokretanja upravnog spora pred Upravnim sudom. Na taj način bi se uvela efikasnija i blagovremena sudska revizija odluka donetih u prvostepenom postupku azila. Iako su svi argumenti u korist sudske revizije prvostepene odluke u postupku azila bili poznati i u vreme javne rasprave, zakonodavac se ipak opredelio da sudske revizije prvostepenih odluka uskladi sa evropskim sistemom azila u nekoj od budućih izmena ZoAPZ.

3.1.3.3. Upravni sud

Upravni spor pred Upravnim sudom moguće je pokrenuti protiv konačne odluke Komisije za azil ili u slučaju kada Komisija za azil ne odluči o žalbi stranke u zakonom predviđenom roku. Novi ZoAPZ jasno propisuje da tužba odlaže izvršenje odluke, što u prethodnom ZoA nije bio slučaj.

U svojoj dosadašnjoj praksi, Upravni sud nikada nije odlučivao u sporu pune jurisdikcije u postupku azila niti je održao usmenu raspravu, a odluke su retko sadržale valjano obrazloženje za takvo postupanje. Imajući u vidu preopterećenost Upravnog suda čija je nadležnost da odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata u svima upravnim oblastima, kao i okolnost da ne postoje specijalizovana odeljenja, nije iznenađujuća dosadašnja praksa u postupcima azila.

3.1.3.4. Komesarijat za izbeglice i migracije

Komesarijatu za izbeglice i migracije (u daljem tekstu: KIRS), u poređenju sa ranijim rešenjima iz ZoA, proširuje se nadležnost u više oblasti. ZoAPZ propisuje da KIRS obezbeđuje materijalne uslove za prihvatanje tražilaca i obezbeđuje privremeni smeštaj licima kojima je odobreno pravo na azil u skladu sa propisima kojima je uređena oblast upravljanja migracijama. Materijalni uslovi prihvata obuhvataju: smeštaj, hranu, odeću i novčana sredstva za lične potrebe.

Novina koju ZoAPZ uvodi je obaveza KIRS da obezbedi novčana sredstva za lične potrebe tražilaca azila. ZoA nije predviđao ovu obavezu. Visina novčanih sredstava za lične potrebe jednaka je visini sredstava koju ostvaruju odrasli korisnici prava u socijalnoj zaštiti bez prihoda, smešteni u ustanovu socijalne zaštite, u skladu sa propisima koji uređuju oblast socijalne zaštite. Novčana sredstva dodeljuju se za najviše četiri člana porodičnog domaćinstva tražioca, uključujući i tražioca azila.⁴⁴

Novina je i to što će KIRS sprovesti programe dobrovoljnog povratka stranca čiji je zahtev za azil odlukom nadležnog organa odbijen ili odbačen, ili ako je postupak azila obustavljen, stranca kojem je odobrena privremena zaštita, stranca kojem je prestala privremena zaštita i stranca kojem je prestalo pravo na azil. KIRS je ostao

⁴⁴ Član 50. stav 2. ZoAPZ.

nadležan u oblasti integracije lica kojima je odobreno pravo na azil u skladu s propisima kojima je uređena oblast upravljanja migracijama.

Proširena je nadležnost KIRS te on sada nadzire učenje srpskog jezika i pisma lica kojima je odobren azil u Srbiji. Prema odredbama ZoAPZ, lice kome je odobren azil mora se prijaviti KIRS na pohađanje časova srpskog jezika i pisma u roku od 15 dana od dana pravnosnažnosti rešenja kojim mu je odobren azil. Ako se lice ne prijavi u navedenom roku ili ako prestane da pohađa časove, gubi pravo na novčanu pomoć za privremeni smeštaj i pravo na jednokratnu novčanu pomoć, koje se obezbeđuju iz budžeta Republike Srbije.⁴⁵

Pored statusnog određivanja, uključivanje izbeglica u ekonomski, socijalni i kulturni život zemlje prijema predstavlja jedno od temeljnih načela zaštite izbeglica. U proteklih deset godina od usvajanja ZoA u oblasti integracije lica koja su dobila međunarodnu zaštitu nije učinjeno mnogo. ZoA iz 2008. godine je u članu 46. propisivao da će Republika Srbija u okviru svojih mogućnosti obezbediti uslove za uključivanje izbeglica. Takođe, Zakon o upravljanju migracijama iz 2012. godine predviđa da se licu kojem je priznato pravo na utočište obezbeđuje uključivanje u društveni, kulturni i privredni život, u skladu s mogućnostima Republike Srbije, kao i da će način uključivanja urediti Vlada, na predlog KIRS. Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište usvojena je, međutim, tek u decembru 2016. godine. S obzirom da se pomenuta uredba primenjuje nepune dve godine i da ZoAPZ u članu 71. predviđa pomoć pri integraciji, očekuje se napredak u ovoj oblasti.

3.1.4. Postupak azila

ZoAPZ je uneo dosta izmena u postupak azila u cilju povećanja efikasnosti postupka i daljeg usklađivanja sa evropskim rešenjima. Pre svega, novina koju ZoAPZ donosi odnosi se na registraciju tražilaca azila.

3.1.4.1. Registracija

Za razliku od starog ZoA, ZoAPZ evidentiranje i registraciju spaja u jednu radnju – registraciju. Prilikom granične kontrole na ulasku u Republiku Srbiju ili na

⁴⁵ Član 59. stav 3. ZoAPZ.

teritoriji Srbije, stranac može usmenim ili pismenim putem pred ovlašćenim policijskim službenikom izraziti nameru da podnese zahtev za azil. On se odmah nakon toga registruje i upućuje u centar za azil ili u drugi objekat koji je određen za smeštaj tražilaca azila, u koji se mora javiti u roku od 72 sata od momenta kada mu je izdata potvrda o registraciji. Kada je to neophodno ili ako je ispunjen neki od osnova iz člana 77. ZoAPZ, kao i u drugim slučajevima kada to zahtevaju razlozi bezbednosti, stranac čija je namera da traži azil registrovana sprovodi se u centar za azil ili drugi objekat koji je određen za smeštaj tražilaca azila. Stranac može izraziti nameru da podnese zahtev za azil i u centru za azil ili drugom objektu određenom za smeštaj tražilaca azila, kao i u Prihvatalištu za strance.

Ovlašćeni policijski službenik u cilju registracije fotografiše stranca i uzima otiske njegovih prstiju. Ovlašćeni policijski službenik ima pravo pregleda stranca uz puno poštovanje njegovog fizičkog i psihičkog integriteta i ljudskog dostojanstva i pregleda njegovih stvari radi pronalaženja ličnih isprava i dokumenata potrebnih za utvrđivanje identiteta. Ovlašćeni policijski službenik takođe ima pravo privremenog zadržavanja svih isprava i dokumenata koji mogu biti od značaja u postupku azila, ako je to potrebno, o čemu se strancu izdaje potvrda. Stranac koji poseduje pasoš, ličnu kartu ili drugi identifikacioni dokument, dozvolu boravka, vizu, izvod iz matične knjige rođenih, putnu kartu, odnosno drugu ispravu ili kakvo pismeno od značaja za postupak azila, dužan je da ih priloži prilikom registracije. Ako stranac namerno ometa, izbegava registraciju ili ne pristane na registraciju, primenjuju se propisi koji uređuju pravni položaj stranaca.

Ovlašćeni policijski službenik Ministarstva o izvršenoj registraciji izdaje potvrdu o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil. Prilikom prijema stranca kojem je izdata potvrda o registraciji u centar za azil ili drugi objekat namenjen za smeštaj tražilaca, KIRS u potvrdi o registraciji potvrđuje činjenicu prijema. Ako se stranac nakon što je registrovan, bez opravdanog razloga ne javi u centar za azil ili drugi objekat određen za smeštaj tražilaca u roku od 72 sata, primenjuju se propisi o pravnom položaju stranaca. Isto važi i ako stranac samovoljno, bez odobrenja i opravdanog razloga napusti centar za azil ili drugi objekat određen za smeštaj tražilaca pre isteka zakonom propisanog roka za podnošenje zahteva za azil.⁴⁶

⁴⁶ Novi Zakon o strancima u članu 74. stavu 1. tački 7. propisuje da se boravak stranca smatra nezakonitim ukoliko je izrazio nameru da podnese zahtev za azil, ali se u roku od 72 sata nije javio u objekat za smeštaj tražilaca azila, ukoliko Kancelariju za azil nije obavestio o promeni adrese stanovanja ili ukoliko je samovoljno napustio objekat za smeštaj tražilaca azila pre podnošenja zahteva za azil.

Način i postupak registracije, izgled i sadržinu potvrde o registraciji bliže uređuje ministar nadležan za unutrašnje poslove.

3.1.4.2. Pokretanje postupka azila

ZoAPZ u članu 36. propisuje da se postupak azila smatra pokrenutim dostavljanjem dostavljanjem obrasca zahteva za azil Kancelariji za azil. ZoAPZ predviđa četiri vrste postupaka po zahtevu za azil: (1) redovan postupak azila, (2) postupak po naknadnom zahtevu za azil, (3) ubrzani postupak azila i (4) postupak na granici ili u tranzitnom prostoru.

3.1.4.2.1. Redovan postupak azila

Redovan postupak azila u Republici Srbiji regulisan je članovima 35-39. ZoAPZ. Pokretanje postupka po zahtevu za azil je drugačije nego u ZoA. Naime, ZoAPZ predviđa da tražilac azila lično podnosi zahtev za azil pred službenicima Kancelarije za azil, na propisanom obrascu, u roku od 15 dana od momenta izražene namere da se podnese zahtev za azil. Međutim, ukoliko ovlašćeni službenik Kancelarije za azil ne omogući tražiocu da podnese zahtev za azil u navedenom roku od 15 dana, tražilac azila može da to učini popunjavanjem obrasca zahteva za azil u dodatnom roku od osam dana, od dana isteka roka od 15 dana.

Iako je pozitivno rešenje zakonodavca uvođenje mogućnosti pismenog podnošenja zahteva za azil od strane samog tražioca azila, ovo zakonsko rešenje stavlja tražioca azila u nepovoljan položaj time što mu se ostavlja kraći rok za podnošenje zahteva od roka koji je imao ovlašćeni službenik Kancelarije za azil. Smatramo da bi bolje rešenje bilo da je dodatni rok duži, imajući u vidu da je ovde najčešće reč o pravno neukim licima koja su strani državljani, često nepismeni i u teškom psihofizičkom stanju, a da su posledice propuštanja ovog roka vrlo ozbiljne i nepovoljne po tražioca azila (može im biti onemogućen pristup postupku azila, pa se na njih mogu primeniti odredbe Zakona o strancima o nezakonitom boravku i otkazu boravka u Republici Srbiji).

Predloženo zakonsko rešenje podrazumeva najmanje tri stvari: prvo, da tražioci azila moraju voditi računa o gore navedenim rokovima; drugo, da oni moraju biti prethodno jasno informisani, na jeziku koji razumeju, o svojim obavezama i pravnim posledicama koje nastupaju ukoliko ih ne poštuju; i treće, da se obrazac zahteva za azil mora unapred pripremiti na jeziku

koji (svi) tražioci azila razumeju, kako bi bili u stanju da ih pravilno popune. Navedeno bi u najmanju ruku značilo da u svih 18 centara sa smeštaj tražilaca azila moraju postojati profesionalni prevodioci, kako bi se ova obaveza tražilaca azila mogla u praksi mogla efikasno izoršavati.

Tokom 2017. godine, od ukupno 6.199 izraženih namera za traženje azila Kancelarija za azil registrovala je svega 244 lica, od kojih je 236 podnelo zahtev za azil pred ovlašćenim službenikom Kancelarije za azil, a njih 106 saslušano. U praksi je neretko prolazilo i po nekoliko meseci od dana kada je izdata potvrda o izraženoj nameri za traženje azila do trenutka kada je Kancelarija za azil omogućavala tražiocima azila da pred njenim službenicima podnesu zahtev za azil. Po mišljenju Beogradskog centra za ljudska prava, na osnovu iznetih podataka se može sa osnovom očekivati da će primena rešenja iz člana 36. ZoAPZ u praksi dovesti do toga da će službenici Kancelarije za azil retko omogućavati tražiocima azila da pred njima podnesu zahtev za azil u roku od 15 dana (posebno imajući u vidu da postoji 18 centara u Srbiji) i da će teret pokretanja postupka padati na tražioce azila, kojima bi u tome morala biti pružena adekvatna pomoć.

Član 37. ZoAPZ predviđa da ako je broj podnetih zahteva za azil povećan u tolikoj meri da ovlašćeni službenici Kancelarije za azil nisu u mogućnosti da blagovremeno saslušaju svakog tražioca Vlada može, na zahtev nadležnog organa, doneti odluku da se službenici drugih organizacionih jedinica nadležnog organa i/ili drugog državnog organa privremeno uključe u postupak obavljanja saslušanja. ZoAPZ propisuje da službenici drugih organizacionih jedinica nadležnog organa i/ili drugog državnog organa moraju pre uključivanja u postupak saslušanja proći neophodnu obuku.

U članu 39. ZoAPZ predviđeno je da se odluka o zahtevu za azil donosi u roku od tri meseca od dana podnošenja zahteva za azil ili dopuštenog naknadnog zahteva za azil. ZoAPZ je predvideo i mogućnost produženja roka za tri meseca ako zahtev sadrži složena činjenična ili pravna pitanja ili ako veliki broj stranaca istovremeno podnese zahtev za azil, kao i da se izuzetno od tih razloga rok da donošenje odluke o zahtevu za azil može produžiti za dodatna tri meseca ako je to potrebno da bi se zahtev razmotrio u potpunosti i na odgovarajući način. ZoAPZ je ovim odredbama ovlastio Kancelariju za azil da diskreciono odluči da li će produžiti rok za donošenje odluke. Ocenu valjanosti potrebe za jednim ovakvim rešenjem, kao i određivanje kriterijuma za produženje roka, moguće je dati tek kada Kancelarija za azil počne da primenjuje ZoAPZ. Konačno, ZoAPZ predviđa situaciju u kojoj se može opravdano očekivati da se odluka o zahtevu za azil ne može doneti u gore navedenim rokovima zbog privremeno nesigurnog stanja u državi porekla tražioca azila. U ovom slučaju su ovlašćeni

službenici Kancelarije za azil dužni da proveravaju stanje u državi porekla tražioca azila na svaka tri meseca i da ga u razumnom roku obaveštavaju o odlaganju donošenja odluke, s tim da se odluka mora doneti najkasnije u roku od 12 meseci od dana podnošenja zahteva za azil.

Novo pozitivno rešenje koje donosi ZoAPZ je odložno dejstvo tužbe podnete Upravnom sudu protiv odluke Komisije za azil. Prema članu 96. stavu 2. ZoAPZ tužba odlaže izvršenje rešenja. Suspenzivno dejstvo tužbe nije bilo predviđeno starim ZoA. Tada se, shodno članu 23. Zakona o upravnim sporovima,⁴⁷ jedino moglo tražiti odlaganje izvršenja konačnog upravnog akta, što se nije moglo smatrati efikasnim pravnim sredstvom.

3.1.4.2.2. Naknadi zahtev za azil

U članu 46. ZoAPZ predviđena je mogućnost naknadnog podnošenja zahteva za azil. Tražilac azila može podneti naknadni zahtev za azil ako obezbedi dokaze da su se okolnosti koje su relevantne za odobravanje prava na azil bitno izmenile ili dokaze koje, iz opravdanih razloga, nije izneo u prethodnom postupku.

Naknadno podnošenje zahteva se vrši nakon pravnosnažnosti odluke kojom je zahtev odbijen, ili je postupak obustavljen iz razloga predviđenih zakonom. Ako utvrdi da je naknadni zahtev za azil dopušten, nadležni organ ukida prethodnu odluku i ponovo odlučuje o osnovanosti zahteva.

Rok za odlučivanje o naknadnom zahtevu za azil iznosi najduže 15 dana od dana njegovog podnošenja.

3.1.4.2.3. Ubrzani postupak

ZoAPZ u članu 40. određuje da se odluka o zahtevu za azil donosi u ubrzanom postupku ako se utvrdi: (1) da je tražilac izneo samo one podatke koji nisu od značaja za procenu osnovanosti zahteva, (2) da je tražilac svesno doveo u zabludu službenike Kancelarije za azil iznoseći lažne podatke ili predočivši falsifikovana dokumenta, odnosno ne pružajući relevantne podatke ili prikrivajući dokumenta koja bi mogla

⁴⁷ Službeni glasnik RS, br. 111/09.

negativno uticati na odluku, (3) da je tražilac namerno uništio ili sakrio isprave za utvrđivanje identiteta ili državljanstva u cilju pružanja lažnih podataka o identitetu ili državljanstvu, (4) da je tražilac izneo očigledno nedosledne, kontradiktorne, lažne ili neuverljive izjave, koje su u suprotnosti sa proverenim podacima o državi porekla, koje čine njegov zahtev neuverljivim, (5) da je tražilac podneo dopušten naknadni zahtev za azil, (6) da je tražilac podneo zahtev sa očiglednom namerom da odloži ili spreči izvršenje odluke koja bi imala za posledicu njegovo udaljenje iz Republike Srbije, (7) da tražilac predstavlja ozbiljnu opasnost po nacionalnu bezbednost i javni poredak, i (8) da je moguće primeniti koncept sigurne države porekla.

Kancelarija za azil je dužna da obavesti tražioca da se o njegovom zahtevu za azil odlučuje u ubrzanom postupku, a odluka o zahtevu za azil u ubrzanom postupku mora se doneti najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva za azil ili dopuštenog naknadnog zahteva za azil, uz sprovođenje celokupnog postupka azila.

Ubrzani postupak se ne može voditi o zahtevu za azil koji je podnelo dete bez pratnje.

Protiv odluke Kancelarije za azil donete u ubrzanom postupku može se izjaviti žalba Komisiji za azil, u roku od osam dana od dana uručenja odluke.

3.1.4.2.4. Podnošenje zahteva na graničnom prelazu ili u tranzitnom prostoru

Članom 41. ZoAPZ uvodi mogućnost da se celokupan postupak azila sprovodi na graničnom prelazu ili u tranzitnom prostoru vazdušnih luka i luka unutrašnjih voda, uz poštovanje osnovnih načela propisanih tim zakonom. Uslovi za vođenje ovakvog postupka azila su: (1) obezbeđivanje adekvatnog smeštaja i ishrane tražiocu azila na tim mestima, (2) i da se zahtev za azil, odnosno naknadni zahtev za azil može odbiti kao neosnovan ili odbaciti. Kancelarija za azil je dužna da donese odluku po zahtevu za azil u roku od 28 dana od dana podnošenja zahteva, a ako u tom roku ne donese odluku dužna je da omogući tražiocu azila da pristupi teritoriji Srbije radi sprovođenja redovnog postupka po zahtevu za azil. Ovako predviđen rok u skladu je sa Direktivom 2013/32/EU. ZoAPZ propisuje kraći rok za podnošenje žalbe Komisiji za azil protiv prvostepene odluke i on iznosi pet dana od dana uručenja odluke.

Prilikom postupanja na graničnom prelazu i u tranzitnom prostoru daje se mogućnost pristupa predstavnicima udruženja koja se bave pružanjem pravne pomoći

tražiocima azila. Punomoćniku ili predstavniku udruženja koje se bavi pružanjem pravne pomoći tražiocima azila i licima kojima je odobreno pravo na azil, može se privremeno ograničiti pristup tražiocu kada je to neophodno radi zaštite nacionalne bezbednosti ili javnog poretka. Ovo ograničenje pristupa se ne odnosi na predstavnike UNHCR.

Postupak azila po zahtevu deteta bez pratnje ne može se voditi na granici ili u tranzitnom prostoru.

3.1.4.3. Ograničenje kretanja tražilaca azila u Prihvatištu za strance

ZoAPZ u članu 78, kao jednu od mera ograničenja kretanja tražilaca azila, predviđa boravak tražioca azila u Prihvatištu za strance po rešenju Kancelarije za azil. Ova mera može trajati najduže tri meseca i može se produžiti za dodatna tri meseca. Protiv odluke o ograničenju kretanja može se podneti žalba nadležnom višem sudu u roku od osam dana od dana uručenja odluke, s tim da žalba ne odlaže izvršenje rešenja.

Iako ova mera nije često primenjivana od strane Kancelarije za azil, određivanje boravka u Prihvatištu za strance može se smatrati lišenjem slobode, imajući u vidu stepen ograničenja prava tražilaca azila koji su tamo smešteni (nemogućnost samovoljnog napuštanja spavaonice ili malog kruga, ograničen kontakt sa spoljnim svetom, višemesečno trajanje mere itd.).⁴⁸ Zbog toga bi postupak određivanja ove mere morao da bude u skladu sa odredbama Ustava Republike Srbije i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koje se odnose na pravo na slobodu i bezbednost.

Po mišljenju Beogradskog centra za ljudska prava, navedene odredbe ZoAPZ ne zadovoljavaju ustavna i međunarodna jemstva prava na slobodu i bezbednost, budući da njima nije predviđena obavezna i neodložna sudska kontrola odluke upravnog organa (MUP) o lišenju slobode tražioca azila. Predviđena fakultativna kontrola odluke upravnog organa o lišenju slobode tražioca azila po njegovoj žalbi (koja se može podneti u roku od osam dana od dana

⁴⁸ Prema stanovištu Evropskog suda za ljudska prava, u slučajevima kada nije jasno da li je neko lice lišeno slobode na način koji aktivira zaštitu iz člana 5. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ili je njegova sloboda kretanja samo podvrgnuta ograničenjima, lišenje slobode se ne određuje pozivanjem na klasifikaciju u domaćem pravu, već se uzimaju u obzir stvarna ograničenja nametnuta licu o kome je reč. Prema tome, i lica koja su smeštena u objektu kategorisanom kao centar za *prihvat, zadržavanje* ili *smeštaj* mogu biti lica koja su ustvari lišena slobode ako to proizlazi iz (dužeg) trajanja ograničenja koja su im nametnuta, načina sprovođenja mere i njenih ukupnih efekata na lice o kome je reč. Videti više u: *Migracije i međunarodno pravo ljudskih prava*, Vodič za praktičare br. 6, dopunjeno izdanje, Međunarodna komisija pravnika, 2014, str. 201 i dalje.

uručenja odluke i za čije rešavanje nije propisan poseban rok) nije zadovoljavajuća. Navedene odredbe su manjkave iz još najmanje dva razloga. Prvo, njima nije propisan rok u kome su policijski službenici obavezni da licu kome je određena mera boravka u Prihvatilištu za strance uruče odluku o njenom određivanju, na jeziku koji ovo lice razume. I drugo, ovim odredbama nije predviđena obaveza donosioca odluke o određivanju boravka u Prihvatilištu za strance da tu odluku periodično preispituje, donoseći odluku o njenom produženju ili ukidanju koja bi se dostavljala licu u pitanju, čime su tražioci azila neopravdano stavljeni u nepovoljniji položaj od lica kojima je određen pritvor u predistražnom, odnosno krivičnom postupku.

3.1.5. Ostvarivanje prava i obaveza tražilaca azila i lica kojima je odobreno pravo na azil

Ostvarivanje prava i obaveza tražilaca azila i lica kojima je odobreno pravo na azil jasnije je definisano i odvojeno u dva različita poglavlja ZoAPZ. Novina u ZoAPZ jeste izjednačavanje prava i obaveza lica kojima je dodeljeno utočište i lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita.

3.1.5.1. Prava i obaveze tražilaca azila

Tražiocima azila, u skladu sa članom 48. ZoAPZ, imaju sledeća prava: (1) na boravak i slobodu kretanja u Republici Srbiji, (2) na materijalne uslove prihvata, (3) na socijalnu pomoć, (4) na zdravstvenu zaštitu, (5) na osnovno i srednje obrazovanje, (6) na informisanje i pravnu pomoć, (7) na slobodu veroispovesti, (8) na pristup tržištu rada i (9) na isprave. Ostvarivanje ovih prava detaljnije je uređeno odredbama članova 49-58. ZoAPZ.

Novina koju ZoAPZ donosi u oblasti prava tražilaca azila odnosi se na materijalne uslove prihvata koji čine smeštaj, hrana, odeća i novčana sredstva za lične potrebe. Visina novčanih sredstava za lične potrebe jednaka je visini sredstava koju ostvaruju odrasli korisnici prava u socijalnoj zaštiti bez prihoda, smešteni u ustanovu socijalne zaštite, u skladu sa propisima koji uređuju oblast socijalne zaštite. Novčana sredstva dodeljuju se za najviše četiri člana porodičnog domaćinstva tražioca azila, uključujući i tražioca azila. Materijalni uslovi prihvata mogu se umanjiti ili prestati ako tražilac azila ima sopstvena sredstva ili ako počne da ostvaruje prihode po osnovu rada koji su dovoljni da pokrije materijalne uslove prihvata, kao i ako zloupotrebom

dodeljene pomoći ostvari korist. Odluku o umanjenju ili prestanku materijalnih uslova prihvata donosi KIRS. Protiv ove odluke, tražilac azila može podneti žalbu Komisiji za azil. Žalba ne odlaže izvršenje rešenja ukoliko je doneta odluka o smanjenju ili ukidanju džeparca.

ZoAPZ prvi put predviđa mogućnost smeštaja tražilaca azil u drugom objektu za smeštaj koji nije centar za azil. Do donošenja pravnosnažne odluke o zahtevu za azil, tražiocima se obezbeđuju materijalni uslovi prihvata u centru za azil ili drugom objektu namenjenom za smeštaj koji svojom odlukom osniva i određuje Vlada. Radom centra za azil ili drugog objekta namenjenog za smeštaj tražilaca azila rukovodi rukovodilac KIRS, koji svojim aktom uređuje i unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mesta u centru za azil ili drugom objektu namenjenom za smeštaj tražilaca. Sredstva za rad centra za azil i drugog objekta namenjenog za smeštaj tražilaca obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije.

Kao i prethodni ZoA, ZoAPZ propisuje da stranac koji je izrazio nameru da traži azil u Srbiji, kao i tražilac azila, ima pravo da bude informisan o svojim pravima i obavezama tokom celog postupka azila. Dve su novine u ovoj oblasti: prvo, tražilac azila ima pravo da bude informisan o svojim pravima i obavezama koje se odnose na materijalne uslove prihvata najkasnije u roku od 15 dana od dana kada je podneo zahtev za azil, i drugo, on ima pravo da bude informisan o udruženjima građana ili drugim organizacijama koje pružaju pomoć i informacije tražiocima azila (s tim što nije određen rok za davanje ove informacije tražiocu azila). ZoAPZ, kao i prethodni ZoA, propisuje da stranac koji je izrazio nameru da traži azil u Srbiji, kao i tražilac azila, ima pravo na besplatnu pravnu pomoć i zastupanje pred nadležnim organima od udruženja čiji su ciljevi i delovanje usmereni na pružanje pravne pomoći tražiocima i licima kojima je odobreno pravo na azil, kao i besplatnu pravnu pomoć UNHCR.

U članu 58. ZoAPZ propisuje sledeće obaveze tražilaca azila: (1) da se pridržava mera ograničenja kretanja iz člana 52. ZoAPZ, ako su određene, (2) da o svakoj promeni adrese pismenim putem obavesti Kancelariju za azil, u roku od tri dana od promene adrese, (3) da se pridržava kućnog reda, ako je smešten u centru za azil, (4) da se odaziva na pozive i saraduje sa Kancelarijom za azil i drugim nadležnim organima u svim fazama postupka azila, (5) da ovlašćenom službeniku preda svoja identifikaciona dokumenta, putnu ispravu i druga dokumenta koja mogu biti od značaja za njegovu identifikaciju, (6) da saraduje sa ovlašćenim službenicima prilikom njegove registracije i zdravstvenog pregleda, (7) da ostane na teritoriji Republike Srbije do okončanja postupka za dobijanje azila, (8) da napusti centar za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca azila po pravnosnažnosti odluke o zahtevu za azil.

3.1.5.2. Prava i obaveze lica kojima je dodeljen azil

Prava i obaveze lica kojima je dodeljeno utočište ili supsidijarna zaštita regulisana su članovima 59-73. ZoAPZ. Kancelarija za azil je obavezna da lice kojem je odobreno pravo na azil informiše, na jeziku koji to lice razume i u što kraćem roku po odobravanju prava na azil, o pravima i obavezama vezanim za taj status.

Lica kojima je dodeljeno utočište ili supsidijarna zaštita imaju sledeća prava: (1) na boravak, (2) na smeštaj, (3) na slobodu kretanja, (4) na zdravstvenu zaštitu, (5) na obrazovanje, (6) na pristup tržištu rada, (7) na pravnu pomoć, (8) na socijalnu pomoć, (9) na svojinu, (10) slobodu veroispovesti, (11) na spajanje porodice, (12) na isprave i (13) na pomoć pri integraciji.

ZoAPZ propisuje da se pravo na boravak u Republici Srbiji utvrđuje rešenjem o odobrenom pravu na utočište, odnosno o odobroj supsidijarnoj zaštiti, a dokazuje ličnom kartom za lice kome je odobreno pravo na azil. Pravo na boravak u Republici Srbiji imaju i članovi porodice lica kojem je odobreno pravo na azil. Ovo zakonsko rešenje predstavlja unapređenje u odnosu na ZoA, koji je predviđao da je azil pravo na boravak i zaštitu koje ima stranac kome je na osnovu odluke nadležnog organa, koji je odlučivao o njegovom zahtevu za azil u Republici Srbiji, odobreno utočište ili drugi oblik zaštite. U pogledu vrste boravka koji se garantuje osobama kojima je odobreno utočište ili supsidijarna zaštita ZoA nije sadržao nikakve odredbe, ali je predviđao da se tim licima izdaje lična karta sa rokom važenja od pet godina (licima kojima je dodeljeno utočište) ili jedne godine (licima kojima je dodeljena supsidijarna zaštita). Pravo na boravak se, međutim, u postupku azila nije utvrđivalo nikakvom posebnom odlukom pa ni odlukom kojom se usvaja zahtev za azil, što je novi ZoAPZ propisao.

Novina je i propisivanje prava na pravnu pomoć licu kome je odobreno pravo na azil, koje ima jednaka prava kao državljani Republike Srbije u pogledu prava na slobodan pristup sudovima, pravnu pomoć, oslobađanje od plaćanja sudskih i drugih troškova pred državnim organima.

ZoAPZ predviđa i obavezu Republike Srbije da u okviru svojih mogućnosti obezbediti uslove za uključivanje lica kojima je odobreno pravo na azil u društveni, kulturni i privredni život, kao i da omogući naturalizaciju izbeglica. Uslove, način, postupak i druga pitanja od značaja za uključivanje lica kojima je odobreno pravo na

azil u društveni, kulturni i privredni život u Republici Srbiji, kao i za njihovu naturalizaciju utvrđuje Vlada na predlog KIRS.

U članu 59. ZoAPZ propisuje obaveze lica kojima je odobren azil, a to su: (1) poštovanje Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata Republike Srbije i (2) pohađanje časova srpskog jezika i pisma u Republici Srbiji.

Kada je reč o putnim ispravama, ZoAPZ u članu 91. propisuje da na zahtev lica kome je odobreno pravo na utočište u Republici Srbiji Kancelarija za azil izdaje, na propisanom obrascu, putnu ispravu za izbeglice sa rokom važenja od pet godina. Zahtev za izdavanje putne isprave u ime deteta mlađeg od 16 godina podnosi roditelj, odnosno staratelj. Prethodni ZoA je omogućavao izdavanje putne isprave licima kojima je priznato pravo na utočište u Srbiji samo ako su navršila 18 godina, a rok važenja putnih isprava je bio dve godine. ZoAPZ, kao i ZoA, predviđa da se u izuzetnim slučajevima humanitarne prirode putna isprava može izdati i licima kojima je odobrena supsidijarna zaštita, ako ne poseduju nacionalnu putnu ispravu, sa rokom važenja do jedne godine.

Licima kojima je odobreno pravo na azil u Srbiji Kancelarija za azil od 2008. godine nikada nije izdala putnu ispravu, jer Ministarstvo unutrašnjih poslova nije donelo podzakonski akt kojim se uređuje sadržina i izgled putne isprave za ovu kategoriju stranaca. U prelaznim i završnim odredbama ZoAPZ predviđeno je da će ministar unutrašnjih poslova u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ZoAPZ doneti propise o sadržini i izgledu obrazaca za izdavanje putnih isprava za izbeglice.⁴⁹

* * *

Beogradski centar za ljudska prava smatra da su se usvajanjem novog zakona stvorile pretpostavke za unapređenje sistema azila u Republici Srbiji. Pozitivna rešenja koja donosi ZoAPZ odnose se pre svega na uvođenje novih procesnih garancija, bolje regulisanje koncepta sigurne treće zemlje, uvođenje novih procedura u sam postupak za dobijanje azila, predviđanje odloženog dejstva tužbe, jasno razdvajanje prava i obaveza tražilaca azila i osoba koja su dobile zaštitu i izjednačavanje prava lica kojima je dodeljena supsidijarna i izbeglička zaštita.

Tim Beogradskog centra za ljudska prava nastaviće da pruža pravnu pomoć tražiocima azila i podršku nadležnim institucijama Republike Srbije u cilju unapređenja sistema azila u skladu sa standardima međunarodne zaštite izbeglica.

⁴⁹ Član 101. ZoAPZ.