



**Pravo na azil
u Republici Srbiji
Izveštaj za period
jul - septembar 2018**



**Beogradski centar
za ljudska prava**

Sadržaj

UVOD	1
1. STATISTIČKI PREGLED	4
1.1. Statistike o broju osoba koje su izrazile nameru da podnesu zahtev da traže azil u RS	5
1.2. Statistike u vezi sa postupkom azila.....	6
1.3. Zemlje porekla stranaca koji su izrazili nameru da traže azil u RS.....	7
2. PRISTUP POSTUPKU AZILA	8
2.1. Pristup postupku azila na aerodromu „Nikola Tesla“	12
2.2. Pristup postupku azila u Prihvatištu za strance u Padinskoj Skeli.....	14
2.3. Položaj dece bez pratnje u postupku azila.....	14
3. SMEŠTAJ TRAŽILACA AZILA I STRANACA KOJI SU IZRAZILI NAMERU DA PODNESU ZAHTEV ZA AZIL	18
4. PRAKSA ORGANA NADLEŽNIH ZA ODLUČIVANJE U POSTUPKU AZILA I ANALIZA POJEDINIH ODLUKA	20
4.1. Kancelarija za azil.....	20
4.2. Komisija za azil	24
4.3. Upravni sud.....	25

UVOD

Tokom trećeg kvartala 2018. godine Beogradski centar za ljudska prava je, uz podršku Kancelarije Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR), nastavio sa sprovođenjem projekta „Podrška izbeglicama i tražiocima azila u Srbiji“. Pravni tim Beogradskog centra za ljudska prava zastupao je u postupku azila strane državljanke koji su videli Republiku Srbiju (RS) kao zemlju utočišta. Pravno savetovanje je pružano osobama koje su boravile u centrima za azil i prihvatnim centrima, na aerodromu „Nikola Tesla“, Prihvatilištu za strance i ustanovama koje su određene za prihvat dece stranih državljanina bez pratnje roditelja.¹

Sredinom septembra objavljeno je da su ministar unutrašnjih poslova Nebojša Stefanović i evropski komesar za unutrašnja pitanja i migracije Dimitris Avramopoulos parafirali sporazum između RS i Evropske unije (EU) o aktivnostima koje će na teritoriji RS sprovesti Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu - Fronteks.² Kako je navedeno, cilj sporazuma je pojačavanje kontrole spoljnih granica EU i bolje upravljanje migracijama. Međutim, detalje sporazuma koji je poslat na ratifikaciju u Skupštinu Srbije nisu izneli ni ministar unutrašnjih poslova ni premijerka. Štura objašnjenja data na konferenciji za novinare nakon parafiranja ostaju jedine informacije o novinama u upravljanju granicama RS.³

Imajući u vidu nacionalnu strukturu migrantske populacije koja je zatražila međunarodnu zaštitu u RS ili tranzitira ka drugim državama, najbrojniji su državljani Pakistana, Avganistana i Islamske Republike Irana (Irana). Usled izmena u viznom

¹ Ovde se misli na Centar za smeštaj stranih maloletnih lica pri Zavodu za vaspitanje dece i omladine „Vasa Stajić“ u Beogradu i Zavodu za vaspitanje omladine u Nišu.

² „Parafiran sporazum o akcijama Fronteksa u Srbiji“, *NI online*, 20. septembar 2018. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a421430/Vesti/Parafiran-sporazum-sa-Fronteksom.html>; Pre RS, Fronteks je parafirao sporazume sa Albanijom i Makedonijom, a u toku su pregovori sa Crnom Gorom i BiH. Vidi više na: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2018&mm=09&dd=20&nav_category=12&nav_id=1446188.

³ *Ibid.*

režimu između RS i Irana, o čemu je bilo reči u prethodnim periodičnim izveštajima Beogradskog centra za ljudska prava,⁴ nastavljen je trend povećanja broja državljana Irana koji dolaze u našu državu preko aerodroma „Nikola Tesla“. Pored Irana, RS je ukinula vize za turistički boravak državljanima Indije koji su se u periodu izveštavanja u velikom broju telefonskim putem obraćali Beogradskom centru za ljudska prava. Ove osobe su Beogradski centar za ljudska prava kontaktirale sa aerodroma „Nikola Tesla“ sa molbom da im se pruži pravno savetovanje i pomoć imajući u vidu da im nije dozvoljen ulazak u RS.

Beogradski centar za ljudska prava je tokom ovog izveštajnog perioda imao nesmetan pristup graničnoj zoni aerodroma „Nikola Tesla“, gde je, u skladu sa zakonom, obavljao pravno savetovanje stranih državljana kojima nije bio dozvoljen ulazak na teritoriju RS. Tokom poseta aerodromu nije bilo moguće prikupiti precizne informacije o pojedinačnim razlozima za nedozvoljavanje ulaska svakom od stranih državljana koji su se za pomoć obratili Beogradskom centru za ljudska prava.

Stupanjem na snagu novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti⁵ uved je rok u kome se mora podneti zahtev za azil, odnosno započeti postupak azila. Primena novih odredaba u praksi dovela je do nejednakog tretmana osoba koje RS vide kao zemlju utočišta. Naime, Zakon o azilu i privremenoj zaštiti predviđa da stranac koji je izrazio nameru da traži azil, dakle pre podnošenja zahteva za azil, ima pravo da bude informisan o njegovim pravima i obavezama, a posebno o pravu na boravak, pravu na besplatnog prevodioca u toku postupka azila, pravu na pravnu pomoć i pravu na pristup UNHCR.⁶ U praksi se pokazalo da sistemski uređeno informisanje tražilaca azila ne postoji. To za posledicu ima da osobe koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil, a kojima Kancelarija za azil nije omogućila podnošenje zahteva u roku od 15 dana,⁷ u većini slučajeva propuste zakonski propisan dodatni rok od osam dana⁸ da

⁴ Izveštaji su dostupni na: www.azil.rs/periodicni-izvestaji.

⁵ *Sl. glasnik RS*, 24/18. Zakon je stupio na snagu 3. aprila 2018, a počeo je da se primenjuje 3. juna 2018. godine.

⁶ *Ibid.*, član 36, stav 5.

⁷ *Ibid.*, član 36, stav 1.

⁸ *Ibid.*, član 36, stav 2.

samostalno podnesu zahtev za azil. U praksi do ovih situacija dolazi naročito u slučajevima kada organizacije koje rade na terenu ne obave razgovor sa njima i ne upute ih na organizacije koje mogu pravno da ih savetuju i pomognu im da zahtev ispune i dostave Kancelariji za azil pre isteka dodatnog roka od osam dana. Zbog toga je Beogradski centar za ljudska prava u poslednja tri meseca intenzivirao posete centrima za azil i prihvatnim centrima kako bi osobama kojima je to potrebno pružio pravovremenu pravnu pomoć s ciljem da im se olakša pristup postupku azila.

S početkom nove školske godine u septembru, 344 dece školskog uzrasta iz centara za azila i prihvatnih centara krenulo je u 33 škole u opštinama u kojima se nalaze centri.⁹ Među ovom decom bilo je 27 dece bez pratnje roditelja.¹⁰ Deca su upisivana prema Stručnom uputstvu za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja koje je Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja donelo u maju prošle godine.¹¹

U ovom periodičnom izveštaju analizirano je postupanje nadležnih organa prema izbegličkoj i migrantskoj populaciji na osnovu saznanja koje je tim Beogradskog centra prikupio tokom zastupanja tražilaca azila u postupku azila, pravnog savetovanja migranata na terenu i pružanja podrške u ostvarivanju prava koji se tiču integracije. Statistički podaci u vezi sa radom Ministarstva unutrašnjih poslova dobijeni su od Kancelarije UNHCR u Beogradu, dok su ostali podaci dobijeni po osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Izveštaj je pripremio tim Beogradskog centra za ljudska prava.

Fotografija na naslovnici: Robert Delaunay, *Windows Open Simultaneously (First Part, Third Motif)*

⁹ „U Srbiji ove godine u školu kreće 344 dece migranata“, *NI online*, 2. septembar 2018. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a416792/Vesti/Komesarijat-U-33-skole-upisano-344-dece-migranata.html>.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Dostupno na: <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2017/06/STRUCNO-UPUTSTVO.pdf>.

1. STATISTIČKI PREGLED

Uvidom u dostupne statističke podatke, tim Beogradskog centra za ljudska prava uočio je da je Kancelarija za azil, bez objašnjenja, iz zvanične statistike uklonila podatak o dodeljenom utočištu za troje državljana Bugarske, iako je taj podatak prethodno objavljen u „Izveštaju o radu Kancelarije za azil za maj 2018. godine“. Više informacija o dodeljenom utočištu državljanima Bugarske dato je u prethodnom izveštaju Beogradskog centra za ljudska prava.¹²

Pored toga, tim Beogradskog centra za ljudska prava uočio je neslaganje u javno dostupnim informacijama koje je na zvaničnom Internet sajtu objavio Viši sud u Beogradu i zvaničnim statistikama Kancelarije za azil. Naime, na Internet stranici Višeg suda u Beogradu objavljeno je da je Krivično veće Višeg suda u Beogradu, na sednici veća održanoj 6. jula 2018. godine, donelo rešenje kojim je odbilo molbu Ministarstva pravde Rumunije za izdavanje okrivljenog državljanina Rumunije pravosudnim organima te države. Naime, sud je u saopštenju naveo da je državljaninu Rumunije rešenjem Ministarstva unutrašnjih poslova RS – Direkcije policije – Uprave granične policije – Kancelarije za azil od 1. juna 2018. godine, koje je postalo pravnosnažno 18. juna 2018. godine usvojen zahtev za azil u RS zbog pretnje progonom u zemlji porekla usled političkog mišljenja, zbog čega je, po nalazu tog organa, utvrđeno da ova osoba ispunjava uslove za dobijanje azila u RS u vidu utočišta.¹³ Međutim, u zvaničnim statistikama Kancelarije za azil ne postoji podatak o dodeljenom utočištu državljaninu Rumunije.

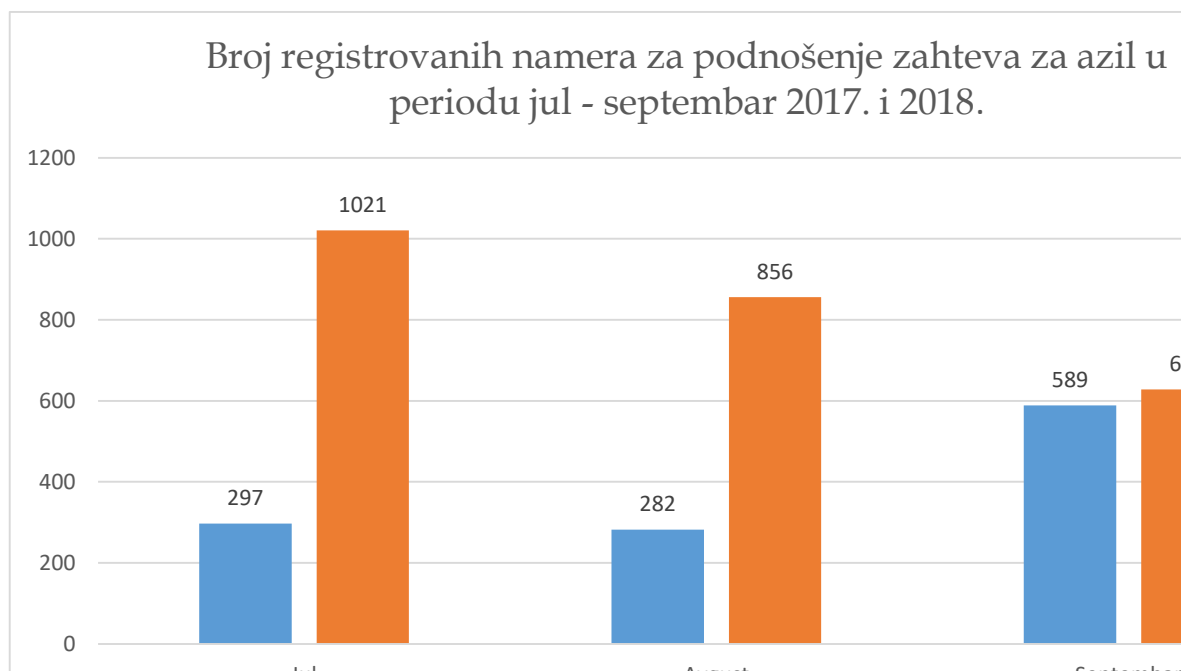
¹² *Pravo na azil u Republici Srbiji - Izveštaj za period april – jun 2018*, Beogradski centar za ljudska prava, jul 2018, str. 9.

¹³ Saopštenje Višeg suda u Beogradu pod nazivom „Odluka o molbi Ministarstva pravde Rumunije za izručenje Ghita Sebastian Aureliana“ od 27. jula 2018. godine. Dostupno na: <https://www.bg.vi.sud.rs/vest/1441/odluka-o-molbi-ministarstva-pravde-rumunije-za-izrucenja-ghita-sebastian-aureliana.php>.

Svi statistički podaci koji će biti predstavljeni u nastavku ovog izveštaja odnose se na zvanične podatke koje su Beogradskom centru za ljudska prava bile dostupne u trenutku pisanja izveštaja.

1.1. STATISTIKE O BROJU OSOBA KOJE SU IZRAZILE NAMERU DA PODNESU ZAHTEV DA TRAŽE AZIL U RS

Od 1. jula do 30. septembra 2018. godine, 2.505 osoba je izrazilo nameru da podnese zahtev za azil u RS. Među njima je bilo 2.264 muškaraca i 241 žena. Nameru da traži azil u RS je izrazilo 691 dete, od kojih je 57,9% bilo bez pratnje roditelja ili staratelja. Posmatrano po mesecima, u julu je registrovana 1.021 osoba koja je izrazila nameru da podnese zahtev za azil u RS, u avgustu 856, a u septembru 628 osoba.



Oko 90 odsto izraženih namera da se podnese zahtev za azil u RS u trećem tromesečju 2018. godine registrovano je u područnim policijskim upravama. Na aerodromu „Nikola Tesla“ registrovano je ukupno 189 osoba koje su izrazile nameru da

podnesu zahtev za azil, na graničnim prelazima registrovane su 53 osobe, a u Prihvatalištu za strance registrovana je samo jedna osoba. Sedam osoba je potvrdu o registraciji namere da podnese zahtev za azil dobilo od Kancelarije za azil.

U poslednjih deset godina, odnosno u periodu od 2008. do 2018. godine, 631.499 osobe su izrazile nameru da traže 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 septembra 2018. godine 6.199 osobe.

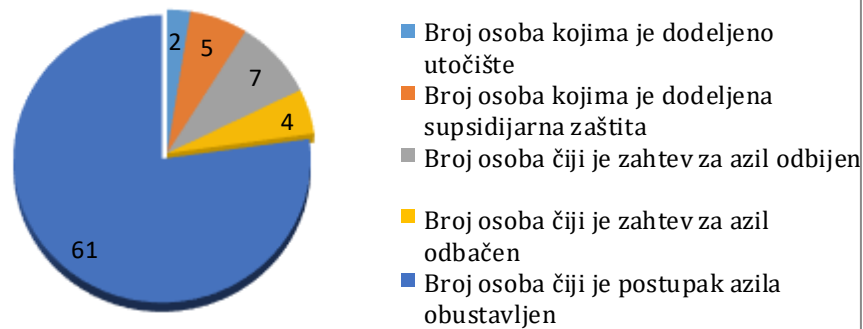
1.2. STATISTIKE U VEZI SA POSTUPKOM AZILA

Od početka jula do kraja septembra 2018. godine podneta su 102 zahteva za azil i održane su usmene rasprave za 33 tražioca azila. Dodeljena su dva utočišta dvojici državljana Irana i pet supsidijarnih zaštita u odnosu na pet državljana Libije. Šest zahteva za azil u odnosu na sedam osoba je odbijeno, a odbačena su tri zahteva u odnosu na četiri osobe. Obustavljeno je 36 postupaka azila u odnosu na ukupno 61 osobu, najčešće zbog toga što su ovi tražioci azila napustili RS ili su iz drugog razloga odustali od podnetog zahteva za azil.

Posmatrano u poslednjih deset godina, nadležni organi RS su od 2008. godine, kada je počeo da se primenjuje Zakon o azilu,¹⁴ dodelili 53 utočišta i 74 supsidijarne zaštite.

¹⁴ Sl. glasnik RS, 109/07.

Odluke Kancelarije za azil donete u periodu jul - septembar 2018.



1.3. ZEMLJE POREKLA STRANACA KOJI SU IZRAZILI NAMERU DA TRAŽE AZIL U RS

Među strancima koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil u trećem tromesečju 2018. godine najviše je bilo osoba iz Avganistana (734), Pakistana (559), Irana (543), Iraka (158) i Bangladeša (136). Nameru da podnesu zahtev za azil od početka jula do kraja septembra 2018. izrazile su i osobe iz Indije (112), Sirije (103), Palestine (39), Somalije (24), Libije (20), Alžira (15), Maroka (12), Eritreje, Rusije, Šri Lanke (po sedam), Turske (šest), Tunisa (četiri), Nepala (tri), Jemena, Libana, Makedonije (po dve) i Egipta, Gabona, Gane, Grčke, Katara, Kine, Liberije, Malija, Nigerije i Hrvatske (po jedna).

2. PRISTUP POSTUPKU AZILA

Tokom ovog izveštajnog perioda uočen je niz problema kada je u pitanju pristup postupku azila u RS. Razlog za to svakako treba tražiti u nedovoljnoj informisanosti osoba koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil u smislu poznavanja prava i obaveza u postupku za dobijanje međunarodne zaštite u RS.¹⁵ Poznavanje pravila postupka azila, naročito imajući u vidu izmenu zakona kojim se postupak reguliše i propisivanje roka za podnošenje zahteva za azil, od ključnog je značaja za tražioca azila koji želi da ostane u RS i dobije međunarodnu zaštitu.

Strancu koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil ovlašćeni službenik Ministarstva unutrašnjih poslova izdaje potvrdu o registraciji. Potvrdom o registraciji stranac se upućuje u centar za azil ili u drugi objekat koji je određen za smeštaj tražilaca azila, a u koji se mora javiti u roku od 72 sata od trenutka kada mu je izdata potvrda. Imajući u vidu da je reč o dokumentu koji se izdaje na srpskom jeziku i ćiriličnom pismu, čest je slučaj da lica ne razumeju šta je napisano na potvrdi, usled čega ili odlaze u pogrešan centar ili se javljaju u centar u koji su upućeni ali nakon isteka 72 sata. Prema stavu koji je Kancelarija za azil zauzela u jednom slučaju,¹⁶ takvo postupanje tražioca azila predstavlja osnov za primenu člana 35, stav 13 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.¹⁷ Da bi se izbegle nedoumice koje u praksi dovode do ovakvih negativnih posledica, potrebno je u najmanju ruku obezbediti da potvrda o registraciji bude prevedena na engleski i druge jezike koje najčešće razumeju osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom u RS, a to su najčešće francuski, persijski, arapski i urdu jezik.

¹⁵ Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti predviđeno je da je postupajući nadležni organ, pre nego što tražilac azila podnese zahtev za azil, dužan da tražioca azila pouči o njegovim pravima i obavezama, a posebno o pravu na boravak, pravu na besplatnog prevodioca tokom postupka, pravu na pravnu pomoć i pravu na pristup UNHCR. Vidi član 36, stav 5 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

¹⁶ Dopis Kancelarije za azil br. 26-1434/18 od 24. avgusta 2018. godine.

¹⁷ 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.

Dodatno je, svakako, neophodno da se tim osobama obezbedi pristup besplatnoj pravnoj pomoći i pravniku koji bi mogao da ih zastupa u postupku azila. Na taj način bi se ostvarila veća pravna sigurnost u postupku azila, što bi dovelo do većeg poštovanja prava tražilaca azila u RS.

U toku ovog izveštajnog perioda, službene radnje su se sprovodile isključivo u centrima za azil. S druge strane, prvostepeni organ nije zakazivao podnošenje zahteva za azil i usmene rasprave tražiocima azila koji borave u objektima za smeštaj tražilaca azila koji nisu centri za azil. Zbog toga su tražioci azila, koji su se u zakonskom roku javili u smeštajni objekat u koji su upućeni, bili prinuđeni da samostalno pokreću postupak za dobijanje azila u skladu sa novim pravilima koje propisuje Zakon o azilu i privremenoj zaštiti. Naime, predviđeno je da ukoliko ovlašćeni službenik Kancelarije za azil u roku od 15 dana od registracije ne omogući tražiocu azila da podnese zahtev za azil, tražilac azila to može učiniti popunjavanjem obrasca zahteva za azil i dostavljanjem istog Kancelariji za azil u naknadnom roku od osam dana.¹⁸ Istekom naknadnog roka od osam dana, stranac gubi pravo da pokrene postupak azila.

Ove odredbe su naročito zabrinjavajuće ako se ima u vidu da obrasci zahteva za azil još uvek nisu prevedeni na druge jezike i nisu dostupni u objektima u kojima se smeštaju osobe koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil u RS. Imajući u vidu navedeno, legitimno se postavlja pitanje na koji način se osobi koja je izrazila nameru da podnese zahtev za azil obezbeđuje pristup obrascu zahteva za azil, kao i na koji način će ga on samostalno popuniti, budući da najverovatnije ne govori srpski jezik i ne služi se ćiriličnim pismom. Dodatno, čak i ukoliko bi obrasci zahteva za azil bili dostupni na jezicima koje tražioci azila razumeju, nije razumno očekivati da pravno neuke osobe budu svesne rokova i obaveza koje propisuje Zakon o azilu i privremenoj zaštiti. Pored toga, s obzirom da službenici Kancelarije za azil nisu prisutni u centrima za smeštaj tražilaca azila, niti tamo postoji posebno mesto na koje bi tražioci azila mogli da predaju popunjeni formular zahteva za azil i o tome dobiju potvrdu (prijemni pečat sa

¹⁸ Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, član 36, stav 2.

datumom), nije razumno očekivati od stranih državljana koji ne poznaju propise RS niti nadležne organe u postupku azila da na adresu Kancelarije za azil dostave popunjeni obrazac i na taj način iniciraju postupak azila. Za to im je u najvećem broju slučajeva potrebna besplatna pravna pomoć.

Sprovođenje službenih radnji samo u centrima za azil je, tako, *de facto* dovelo do ograničavanja pristupa postupku azila osobama koje su smeštene u druge smeštajne objekte. To potvrđuju i zvanične statistike Kancelarije za azil. Od 1. jula do 30. septembra 2018. godine, samo tri osobe (jedna u avgustu i dve u septembru) su podnale zahtev za azil samostalno, popunjavanjem obrasca zahteva za azil i dostavljanjem istog Kancelariji za azil. Iz toga možemo zaključiti da ukoliko ovlašćeni službenik Kancelarije za azil ne omogući strancu kome je izdata potvrda o registraciji da podnese zahtev za azil u roku od 15 dana od registracije, postupak azila praktično ostaje rezervisan isključivo za određen broj tražilaca azila koji imaju pravnog zastupnika koji će ih poučiti o zakonskim rokovima za podnošenje zahteva za azil, obezbediti im obrazac i uslugu prevođenja, poučiti ih kako pravilno da ga popune, te popunjeni obrazac dostaviti na adresu Kancelarije za azil.

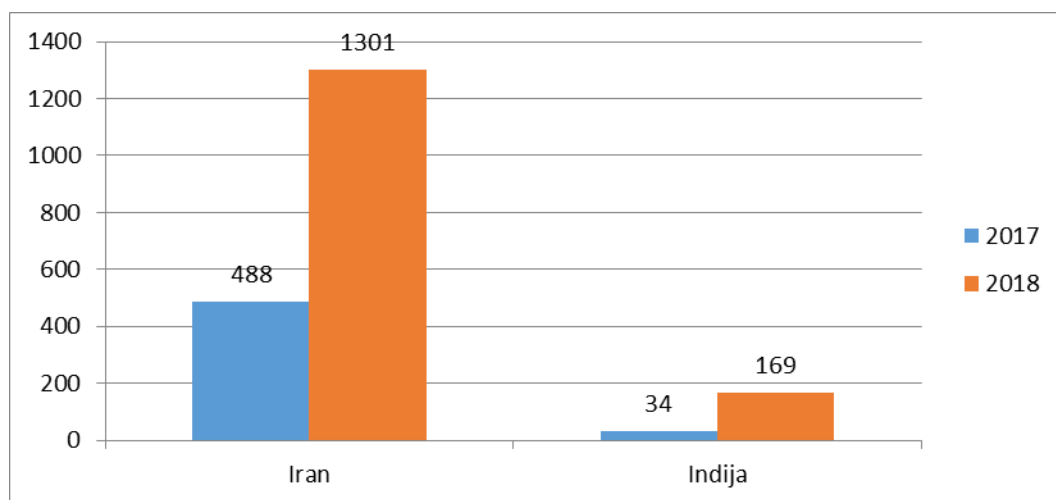
Slaba koordinacija između državnih organa nadležnih za smeštaj stranaca koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil i organa nadležnog za sprovođenje postupka azila dodatno otežava pristup postupku azila osobama koje se nalaze u stanju potrebe za međunarodnom zaštitom. U toku ovog izveštajnog perioda, Beogradskom centru za ljudska prava javio se veći broj stranaca koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil, ali su se susreli sa posebnim problemom koji je nastao kao posledica slabe koordinacije između pomenutih nadležnih organa. Na primer, prilikom registracije tražiocu azila bila bi izdata potvrda o registraciji na kojoj je bilo naznačeno da treba da se javi u Centar za azil u Sjenici, ali je ispod toga na istom dokumentu pisalo da se, zbog popunjenosti kapaciteta tog centra, tražilac azila *preupućuje* u Prihvatno-tranzitni centar u Pirotu. S druge strane, često se dešavalo da se tražilac azila u propisanom roku javi u centar u koji je upućen, ali da ga predstavnici Komesarijata za izbeglice i migracije

preusmere na smeštaj u drugi centar u njihovoj nadležnosti. Iako u velikom broju slučajeva zaposleni u pojedinim centrima iz najboljih namera preusmeravaju tražioce azila na smeštaj u centrima u kojima su uslovi boravka na višem nivou, takva odluka se donosi usmeno ili se ručno napiše na potvrdi, a Komesarijat za izbeglice i migracije o tome ne obaveštava Kancelariju za azil. Kako je način na koji se vrši *preupućivanje* u druge smeštajne centre obično neformalne prirode, bez donošenja zvanične odluke Komesarijata za izbeglice i migracije i valjanog obaveštenja Kancelarije za azil o tome, ovakva praksa na terenu stavlja u nepovoljan položaj izvestan broj osoba koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil, a nemaju pravne zastupnike. Pre svega, oni su u riziku da propuste da se u zakonskom roku od 72 sata prijave u centar u koji su upućeni ili preupućeni. Pored toga, činjenica da su tražioci azila nedovoljno informisani o njihovim pravima i obavezama, kao i to da u centrima za azil i drugim objektima namenjenim za smeštaj tražilaca azila ne postoje formulari zahteva za azil prevedeni na jezik koji ove osobe razumeju, dovodi do toga da u praksi izvestan broj njih propusti rok za podnošenje zahteva, a da za to ne snose ličnu krivicu.

Beogradski centar za ljudska prava obratio se Kancelariji za azil u ime više desetina tražilaca azila koji su se zatekli u takvoj situaciji, sa molbom da se tim osobama omogući podnošenje zahteva za azil pred ovlašćenim službenikom Kancelarije za azil. U odgovoru Kancelarije za azil konstatovano je da se navedeni tražioci azila nisu javili u centre u koje su upućeni potvrdom o registraciji. Međutim, nakon što su Kancelariji za azil predočene neke od potvrda na kojima je naknadno, nakon izdavanja potvrde o registraciji bilo naznačeno u koji se centar upućuju, Kancelarija za azil je zauzela stav da će ovim osobama omogućiti podnošenje zahteva pred ovlašćenim službenikom. Treba još jednom istaći da je ovde reč o osobama koje su imale pravne zastupnike koji su se, u njihovo ime i na srpskom jeziku, obratili nadležnom organu i zastupali njihove interese pred tim organom. Da ove osobe nisu imale pristup pravnoj pomoći koju besplatno pružaju organizacije civilnog društva, sasvim je izvesno da one ne bi bile u mogućnosti da samostalno ostvare svoja prava i da pristupe postupku azila u RS.

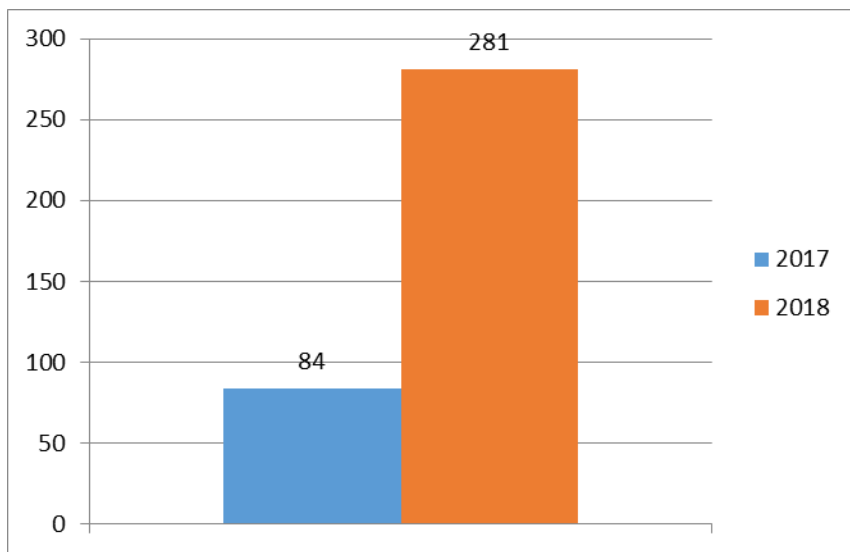
2.1. PRISTUP POSTUPKU AZILA NA AERODROMU „NIKOLA TESLA“

Ukidanje viza za ulazak, tranzit i boravak na teritoriji RS u periodu od 30 dana za državljane Irana i Indije znatno je povećalo broj tražilaca azila iz tih država, koji u RS stižu avionom, preko aerodroma „Nikola Tesla“.¹⁹ Od početka jula do kraja septembra pravnici Beogradskog centra za ljudska prava obišli su i pravno savetovali ukupno 11 državljana Irana koji su u tranzitnom prostoru aerodroma izrazili nameru da podnesu zahtev za azil. U istom periodu Stanica granične policije na aerodromu izdala je ukupno 189 potvrda o registraciji.



Grafikon: Broj izraženih namera da se traži azil, odnosno da se podnese zahtev za azil od strane državljana Irana i Indije u 2017. i 2018. godini zaključno sa 30. septembrom.

¹⁹ Za više informacija, vidi odeljak: Statistički pregled.



Grafikon: Ukupan broj izraženih namera na aerodromu „Nikola Tesla“ u 2017. i 2018. godini zaključno sa 30. septembrom.

Veliki broj osoba sa kojima je Beogradski centar za ljudska prava dolazio u kontakt, a koje su preko aerodroma „Nikola Tesla“ pristizale u RS, nije stigao u RS sa namerom da traži azil. Nameru da traže azil izrazile su, u najvećem broju slučajeva, tek nakon što im je na osnovu Zakona o strancima²⁰ odbijen ulazak u RS. Imajući to u vidu, upitno je da li se radi o istinskim tražiocima azila ili osobama koje su zatražile međunarodnu zaštitu samo kako bi izbegle deportaciju. Međutim, bez obzira na to u kom trenutku je osoba zatražila međunarodnu zaštitu, obaveza je da se temeljno u svakom pojedinačnom slučaju ispituju rizici od postupanja suprotnom zabrani zlostavljanja u zemlji porekla ili trećoj zemlji neposredno pre njegovog prinudnog udaljenja.²¹ Zbog toga je neophodno da aerodrom „Nikola Tesla“ i Kancelarija za azil unaprede svoje kapacitete kako bi, u skladu sa članom 41 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, bilo moguće sprovođenje celokupnog postupka azila u tranzitnom prostoru beogradske vazdušne luke.

²⁰ Sl. glasnik RS, 97/08.

²¹ Član 3 i član 13 u vezi sa članom 3 Evropske konvencije nameću državi obavezu da s posebnom pažnjom (*rigorous scrutiny*) ispita rizike od mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja; *J. K. i drugi protiv Švedske*, predstavka br. 59166/12, st. 83 i *F. G. protiv Švedske*, predstavka br. 43611/11, st. 115.

2.2. PRISTUP POSTUPKU AZILA U PRIHVATILIŠTU ZA STRANCE U PADINSKOJ SKELI

U skladu sa odredbama Zakona o strancima, Prihvatilište za strance u Padinskoj Skeli je ustanova Ministarstva unutrašnjih poslova u koju se smeštaju stranci koji ne ispunjavaju uslove za zakonit boravak na teritoriji RS i koje je potrebno prinudno udaljiti, kao i stranci kojima je potrebno utvrditi identitet. U Prihvatilište za strance smeštaju se stranci i iz razloga koji su predviđeni drugim propisima, na primer, Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti. Upravo zbog toga što u Prihvatilištu za strance mogu boraviti i osobe kojima je verovatno potrebna međunarodna zaštita, Beogradski centar za ljudska prava je nastavio redovno da posećuje ovu ustanovu i da pravno savetuje osobe kojima je to potrebno.

U toku trećeg tromesečja 2018. godine, samo jedna osoba koja je boravila u Prihvatilištu za strance izrazila je nameru da traži azil, dok je Kancelarija za azil donela jedno rešenje o ograničenju kretanja i smeštanju državljanina Irana u Prihvatilište za strance.

2.3. POLOŽAJ DECE BEZ PRATNJE U POSTUPKU AZILA

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti sadrži odredbe kojima se štite prava deteta u postupku azila, a koje nisu postojale u Zakonu o azilu. Naime, donošenjem Zakona o azilu i privremenoj zaštiti princip poštovanja najboljeg interesa deteta formalno je stavljen u centar svih aktivnosti koji uključuju decu u postupku azila,²² a predviđeno je i da će se o njihovoj *specifičnoj situaciji* voditi računa u smislu *pružanja odgovarajuće pomoći* i obezbeđivanja *posebnih procesnih i prihvatnih garancija*.²³ Zakonodavac nije precizirao šta konkretno podrazumevaju posebne procesne garancije, te ostaje da se vidi na koji

²² Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, čl. 10.

²³ *Ibid.*, čl. 17.

način će nadležni organi u postupku azila tumačiti ovu odredbu o odnosu na decu tražioce azila.

Za dete koje se nalazi u potrebi za međunarodnom zaštitom izražavanje namere da se podnese zahtev za azil je od ključne važnosti, jer je to prvi korak u postupku ostvarivanja prava na utočište i preduslov za iznalaženje održivih rešenja koji bi detetu omogućila dostojanstven život. Zbog toga je vrlo bitno da se preliminarna identifikacija dece kojima je potrebna međunarodna zaštita izvrši što pre po njihovom pristizanju na teritoriju RS, te da takva deca što pre izraze nameru da traže azil i iniciraju postupak azila. Predstavnici nadležnih organa koji prvi stupe u kontakt sa detetom koje se verovatno nalazi u potrebi za međunarodnom zaštitom²⁴ trebalo bi, dodatno, da detetu, na jeziku koji razume i prilagođeno njegovom uzrastu, saopšte koja prava imaju u RS i da im objasne šta je to azil i koja je procedura za ostvarivanje tog prava. Ukoliko se deca na teritoriji RS nalaze bez roditelja ili zakonskih staratelja, potrebno je da osoba koja prva stupi u kontakt sa njima o tome obavesti mesno nadležni organ starateljstva, koji će u što skorijem roku odrediti privremenog staratelja da se brine o zaštiti ličnosti, prava i interesa deteta²⁵ u svim postupcima i procesima koji uključuju dete pod njihovim starateljstvom.

Kada je u pitanju postupak azila, određivanje privremenog staratelja je neophodan početni korak jer deca ne mogu samostalno da izraze nameru da podnesu zahtev za azil niti mogu da budu registrovana,²⁶ već to u njihovo ime vrši roditelj ili staratelj²⁷ koji je određen u postupku propisanim Porodičnim zakonom.²⁸ Imajući to u vidu, Beogradski centar za ljudska prava je, radeći sa nepraćenom decom koja su registrovana u ovom izveštajnom periodu u skladu sa napred navedenim odredbama zakona, primetio da praksa nadležnih organa nije saglasna zakonskim odredbama.

²⁴ Razlog za sumnju da se radi o takvom detetu može, na primer, biti činjenica da je dete poreklom iz države kao što je Avganistan, gde već nekoliko desetina godina vlada nasilje.

²⁵ Vidi član 132 Porodičnog zakona.

²⁶ Osobe starije od 16 godina koje su u braku mogu samostalno učestvovati u postupku azila; Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, član 11, stav 3.

²⁷ Član 12, stav 5 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

²⁸ Član 132 Porodičnog zakona.

Naime, pravnici Beogradskog centra susreli su se sa nekoliko slučajeva²⁹ u kojima su deca bez pratnje roditelja ili staratelja registrovana od strane policijskih službenika, a da im u tom trenutku nije bio postavljen privremeni staratelj. Tako je na primer 4. septembra 2018. godine detetu bez pratnje poreklom iz Irana Uprava granične policije, Odeljenje za granicu, SGP Beograd izdala „potvrdu o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil“ na kojoj je bilo naznačeno da je u pitanju „lice bez pratnje“, a da detetu prethodno nije bio dodeljen staratelj od strane mesno nadležnog organa starateljstva niti je detetu na jeziku koji razume predočeno koja prava ima u Srbiji i koji su sledeći koraci u postupku azila. Na taj način je Uprava granične policije postupila protivno odredbama Zakona o azilu i privremenoj zaštiti. Detetu je staratelj dodeljen tek nakon što je smešteno u Zavod za vaspitanje omladine Niš, a upravo staratelj je obavestio Beogradski centar za ljudska prava da dete želi da podnese zahtev za azil i da mu je potreban pravni zastupnik u postupku azila. Ovde treba napomenuti i da u RS još uvek ne postoji besplatna pravna pomoć i zastupanje u postupku koji nije krivični, koja bi bila obezbeđena od strane države i dostupna svakom detetu kome je takav vid pomoći potreban.

U Zavod za vaspitanje omladine Niš smešteno je u toku septembra još četiri dečaka iz Avganistana, koji su tek po pristizanju u Zavod dobili privremenog staratelja, iako su im prethodno od strane granične policije izdate potvrde o registraciji.³⁰ To praktično znači da su ova deca bez pratnje registrovana protivno članu 12, stav 5 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, jer toj procesnoj radnji nisu mogla ni da pristupe bez obaveznog prisustva privremenog staratelja određenog u skladu sa Porodičnim zakonom.

Obavezno prisustvo privremenog staratelja u svim postupcima koji se tiču deteta proizlazi ne samo iz Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, već i iz Porodičnog zakona i

²⁹ Zaključak je izveden na osnovu šest konkretnih potvrda o registraciji koje su u toku septembra 2018. godine izdate nepraćenoj deci iz Avganistana i Irana od strane SGP Beograd i SGP Gradina.

³⁰ Uvid u potvrde pravnik Beogradskog centra za ljudska prava imao je prilikom redovne posete Zavodu za vaspitanje omladine Niš 18. septembra 2018. godine i pružanju besplatne pravne pomoći deci kojoj su potvrde izdate.

ratifikovanih međunarodnih ugovora, pre svega Konvencije o pravima deteta. Smisao postojanja privremenog staratelja je da se brine o dobrobiti deteta u svim aspektima zaštite, te da u njegovo ime zagovara postizanje trajnih rešenja i donošenja odluka u skladu sa procenjenim najboljim interesom deteta. Pored toga, privremeni staratelj je detetova veza i sa pravnim poretkom Srbije, jer upravo staratelj kao predstavnik nadležnog organa starateljstva može dete da upozna sa pravnim propisima koji ga se tiču i da ga upućuje na adekvatne službe kojima može da se obrati radi uživanja određenog prava. Što skorije dodeljivanje privremenog staratelja je bitno i zbog kratkih rokova koje Zakon o azilu i privremenoj zaštiti ostavlja tražiocu azila da podnese zahtev za azil, o čemu je već pisano u periodičnom izveštaju Beogradskog centra za ljudska prava za period od januara do marta 2018. godine.³¹

³¹ *Pravo na azil u Republici Srbiji - Izveštaj za period januar–mart 2018*, Beogradski centar za ljudska prava, april 2018.
Dostupno na: http://azil.rs/azil_novi/wp-content/uploads/2018/05/Periodicni-izvestaj-januar-mart-2018.pdf.

3. SMEŠTAJ TRAŽILACA AZILA I STRANACA KOJI SU IZRAZILI NAMERU DA PODNESU ZAHTEV ZA AZIL

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti propisuje da se tražiocima obezbeđuju materijalni uslovi prihvata u centru za azil ili drugom objektu namenjenom za smeštaj tražilaca azila sve do donošenja pravnosnažne odluke o zahtevu za azil.³² Osnivanje centara za azil vrši se odlukom Vlade, koja takođe određuje jedan ili više objekata namenjenih za smeštaj tražilaca azila.³³ Iako zakon predviđa smeštaj u navedenim objektima samo za tražioce azila, a pod tražiocima azila zakon podrazumeva samo osobe koje su podnele zahtev za azil, iz smisla zakonskih odredbi kao i iz prakse jasno proizlazi da se smeštaj odnosi i na strance koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil. Ovo tim pre što se samom potvrdom o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil ove osobe upravo i upućuju u neki centar za azil ili drugi objekat namenjen za smeštaj tražilaca azila. Međutim, u dosadašnjoj praksi uočeno je da u tim objektima borave i osobe koje nisu izrazile nameru da podnesu zahtev za azil, kao i osobe koje uopšte nisu pristupile postupku azila niti imaju takvu nameru.

Radom centra za azil ili drugog objekta namenjenog za smeštaj tražilaca azila rukovodi Komesarijat za izbeglice i migracije, koji svojim aktom uređuje i unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mesta u centru za azil ili drugom objektu namenjenom za smeštaj tražilaca azila. Novine koje uvodi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti tiču se materijalnih uslova prihvata u tim smeštajnim objektima. Naime, pored obezbeđivanja smeštaja, hrane i odeće, koji su bili u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije, novi zakon uvodi i mogućnost dobijanja novčanih sredstava za

³² Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, čl. 50.

³³ *Ibid.*, čl. 51.

lične potrebe tražilaca azila.³⁴ Posebna pažnja usmerena je ka deci bez pratnje, gde je na poseban način regulisana mogućnost za njihov smeštaj u drugu ustanovu. Pa tako, detetu bez pratnje koje je podnelo zahtev za azil, do donošenja pravnosnažne odluke o njegovom zahtevu, Komesarijat za izbeglice i migracije, na osnovu rešenja centra za socijalni rad, obezbeđuje 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 ne mogu obezbediti potrebni uslovi za njegov smeštaj.³⁵

S obzirom da je broj migranata koji dolaze u RS manji u odnosu na prethodni period, smanjeni su i kapaciteti centara za prihvatanje i smeštaj migranata. Prihvatni centri u Beloj Palanci - Divljana, Dimitrovgradu i Preševu su u avgustu privremeno *stavljani u stanje mirovanja*,³⁶ a tražioci azila i migranti koji su tamo boravili prebačeni su u obližnje centre za prihvatanje. Tako je, pored pet centara za azil,³⁷ u RS trenutno aktivno deset prihvatno-tranzitnih centara.³⁸

³⁴ 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.

³⁵ Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, čl. 52.

³⁶ Odgovor Komesarijata za izbeglice i migracije na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 019-4710/1-2018 od 22. oktobra 2018. godine.

³⁷ Ovi centri se nalaze u Krnjači, Banji Koviljači, Bogovađi, Tutinu i Sjenici.

³⁸ Ovi centri se nalaze u Bujanovcu, Vranju, Adaševcima, Bosilegradu, Pirotu, Principovcu, Somboru, Kikindi, Subotici i Obrenovcu.

4. PRAKSA ORGANA NADLEŽNIH ZA ODLUČIVANJE U POSTUPKU AZILA I ANALIZA POJEDINIH ODLUKA

4.1. KANCELARIJA ZA AZIL

Kada je reč o tražiocima azila koje je u postupku zastupao Beogradski centar za ljudska prava, Kancelarija za azil je u toku perioda izveštavanja dodelila utočište za dva državljanina Irana i supsidijarnu zaštitu za pet državljana Libije. U istom periodu, Kancelarija za azil je donela dva rešenja o odbijanju zahteva za azil, kao i tri rešenja o obustavljanju postupka azila.

Kancelarija za azil je svojim odlukama dodelila utočište dvojici državljana Irana i u oba slučaja utvrdila da tražioci azila opravdano strahuju od progona u zemlji porekla zbog svoje veroispovesti. U prvom slučaju,³⁹ Kancelarija za azil je utvrdila da je tražilac azila zbog propovedanja hrišćanstva u Iranu bio izložen progonu od strane iranskih vlasti, kao i da je bio žrtva zlostavljanja. Značaj ove odluke Kancelarije za azil je u tome što je utvrđeno da se Turska ne može smatrati sigurnom trećom zemljom za podnosioca zahteva. Kancelarija za azil je odluku o dodeljivanju utočišta obrazložila time da tražilac azila, zbog svoje etničke pripadnosti (Jermen), nije siguran na teritoriji Turske. Ova odluka je svakako primer dobre prakse, imajući u vidu da nije primenjen koncept sigurne treće zemlje, koji Kancelarija za azil u uobičajenoj praksi koristi kao osnov za odbacivanje zahteva za azil bez ulaženja u meritum. Takođe, pozitivno je i to što se Kancelarija za azil prilikom odlučivanja o zahtevu za azil pozvala na izveštaje međunarodnih organizacija i nevladinih organizacija.

³⁹ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-2554/17 od 19. jula 2018. godine.

Drugom odlukom⁴⁰ je takođe dodeljeno utočište državljaninu Irana zbog opravdanog straha od progona u zemlji porekla po osnovu veroispovesti. Tražilac azila je na teritoriju RS došao iz Bugarske, države koja se nalazi na listi sigurnih trećih država,⁴¹ ali je u toku postupka dokazano da nije imao pristup postupku azila u Bugarskoj, odnosno da ta država nije bila sigurna za njega. Naime, podnosilac zahteva je izjavio da je u Bugarskoj trpeo nasilje od strane policijskih službenika, dok je navode o lošim materijalnim uslovima boravka u centru Voena Rampa potkrepio fotografijama i video snimcima koje je lično sačinio.

Jedna od najvažnijih odluka doneta u ovom izveštajnom periodu odnosi se na petočlanu libijsku porodicu A. čiji zahtev za azil je pravnosnažno odbijen u junu 2016.⁴² godine zbog uticaja Bezbednosno-informativne agencije (BIA). Naime, porodici A. je u ferbruaru 2015. godine otkazan boravak u RS pod izgovorom da predstavljaju bezbednosni rizik. Sve tri instance u postupku azila, evidentno vođene bezbednosnom procenom BIA, smatrale su da u slučaju njihovog prinudnog udaljenja u zemlju porekla oni ne bi bili izloženi progону po bilo kom osnovu iz člana 1 Konvencije o statusu izbeglica, niti bi im fundamentalna ljudska prava bila ugrožena usled stanja opšte nebezbednosti koje je i danas validno.⁴³ Međutim, ovakav stav nije oslikavao praksu ni Kancelarije, ni Komisije za azil, jer su u svim drugim predmetima libijskih državljana donošene odluke u kojima je konstatovano stanje nasilja opštih razmera i dodeljivana je u najmanju ruku supsidijarna zaštita.

Nakon što je Upravni sud doneo presudu kojom je porodici A. pravnosnažno odbijen zahtev za azil, Beogradski centar za ljudska prava je podneo zahtev za privremenu meru Evropskom sudu za ljudska prava, koji je privremenu meru izrekao 1. jula 2016. godine. Naknadno, podneta je i predstavka u kojoj je istaknuto da bi

⁴⁰ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1081/17 od 4. jula 2018. godine.

⁴¹ Lista sigurnih trećih država je utvrđena Odlukom o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država, *Sl. glasnik RS*, 67/09.

⁴² *Pravo na azil u Republici Srbiji 2016*, Beogradski centar za ljudska prava, mart 2017, str. 41-42.

⁴³ *UNHCR Position on Returns to Libya - Update II*, UNHCR, septembar 2018. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/5b8d02314.html>.

porodica A., u slučaju prinudnog udaljenja u Libiju, bila izložena postupanju koje je suprotno članu 3 Evropske konvencije (*non-refoulement*).⁴⁴ Predmet porodice A. je poslat Vladi RS na izjašnjenje 21. decembra 2017. godine.⁴⁵ Nakon nekoliko meseci uzajamnog izjašnjavanja na predstavku, porodici A. je omogućeno da ponovo bude saslušana pred prvostepenim organom, nakon čega im je dodeljena supsidijarna zaštita.⁴⁶ Iz navedene odluke može se videti da je prvostepeni organ u potpunosti prihvatio sve navode podnosioca predstavke iznete tokom postupka azila, ali i u proceduri pred Evropskim sudom, i da je ponovo konstatovano da u Libiji postoji stanje opšte nebezbednosti koje obavezuje nadležne organe da državljanima Libije dodele neku vrstu međunarodne zaštite.

U izveštajnom periodu Kancelarija za azil je donela i dva rešenja kojima se odbijaju zahtevi za azil. U prvom slučaju,⁴⁷ prvi put za lice koje u postupku azila zastupa Beogradski centar za ljudska prava doneta je odluka o zahtevu za azil u ubrzanom postupku, u skladu sa odredbama Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.⁴⁸ Naime, članom 40 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, između ostalog, propisano je da se odluka o zahtevu za azil u ubrzanom postupku donosi najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva za azil ili dopuštenog naknadnog zahteva za azil, uz sprovođenje celokupnog postupka azila. Navedenom odlukom Kancelarija za azil odbila je zahtev za azil državljanke Gvineje, jer je našla da su se ispunili uslovi iz člana 40 stav 1 tačka 2) Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, prema kome se odluka o zahtevu za azil donosi u ubrzanom postupku ako se utvrdi 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 negativno uticati na odluku.

⁴⁴ *Pravo na azil u Republici Srbiji 2016*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2017, str. 55-56.

⁴⁵ *A. i drugi protiv Srbije*, predstavka br. 37478/16.

⁴⁶ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-222/15 od 3. jula 2018. godine.

⁴⁷ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-763/18 od 17. avgusta 2018. godine.

U drugom slučaju,⁴⁹ Kancelarija za azil je odbila zahtev za azil deteta, državljanina Iraka. Bez obzira na to što je dete prethodno boravilo u više država koje se nalaze na listi sigurnih trećih država, prvostepeni organ nije odbacio njegov zahtev za azil. Naime, Kancelarija za azil je uzela u obzir sve izvedene dokaze i utvrdila da države kroz koje je prošao nisu ispoštovale procesne garancije i tražiocu azila omogućile adekvatan pristup postupku azila, posebno imajući u vidu činjenicu da se radi o detetu. Odstupanje od automatske primene koncepta sigurne treće države, kao što je to slučaj u ovom predmetu, predstavlja primer dobre prakse postupajućeg organa. Međutim, imajući u vidu da je Kancelarija za azil odbila zahtev za azil deteta o kome je reč, u toku je postupak po žalbi.

Tokom izveštajnog perioda, Kancelarija za azil je po službenoj dužnosti obustavila tri postupka za azil koji su vođeni po zahtevima trojice državljanina Avganistana. U sva tri slučaja u toku su postupci po žalbi. U dva predmeta je reč o odraslim osobama,⁵⁰ dok je u trećem predmetu tražilac azila dete bez pratnje.⁵¹ Odluka o obustavi postupka za dete iz Avganistana koja je doneta u septembru bila je problematična iz više razloga. Kancelarija za azil je odluku o obustavljanju postupka azila pravdala samo činjenicom da je dete samoinicijativno napustilo smeštaj u Zavodu za vaspitanje dece i omladine Beograd. Pri tome, Kancelarija za azil nije uzela u obzir odredbe kojima se štite prava deteta, niti je prilikom donošenja odluke cenila najbolji interes deteta iako je bila u obavezi to da uradi. Tako je Kancelarija za azil naložila detetu da napusti teritoriju RS, znajući da je u pitanju dete bez pratnje, koje ne poseduje putnu ispravu i nema sredstva za izdržavanje. Imajući to u vidu, jedini način na koji bi dete moglo da napusti teritoriju RS je ilegalno. Ovakva odluka Kancelarije za azil, u pogledu tretmana nepraćenog deteta, primer je loše prakse jer je u suprotnosti sa međunarodnim pravom i međunarodnim pravnim standardima uspostavljenim u pogledu prava deteta.

⁴⁹ Rešenje br. 26-2348/17 od 24. avgusta 2018. godine.

⁵⁰ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-888/17 od 22. avgusta 2018. godine i Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1278/17 od 10. septembra 2018. godine.

⁵¹ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-784/18 od 14. septembra 2018. godine.

4.2. KOMISIJA ZA AZIL

Komisija za azil je u trećem kvartalu 2018. godine donela četiri odluke koje se odnose na tražioce azila koje je u postupku zastupao Beogradski centar za ljudska prava. U jednom predmetu Komisija za azil je usvojila žalbu punomoćnika i predmet vratila prvostepenom organu na ponovni postupak, dok su u tri slučaja žalbe odbijene čime su potvrđene odluke Kancelarije za azil.

Komisija za azil usvojila je žalbu Beogradskog centra za ljudska prava i poništila rešenje Kancelarije za azil kojim je odbačen zahtev za azil državljanke Gane. Predmet je vraćen prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje zbog bitne povrede pravila postupka, koja se ogleda u činjenici da je tražiteljka azila u trenutku podnošenja zahteva bila maloletna, a tu radnju je preduzela samostalno. Naime, član 16 stav 1 Zakona o azilu propisuje da će maloletniku bez pratnje, kao i nesposobnom licu koje nema zakonskog zastupnika, organ starateljstva, pre podnošenja zahteva za azil odrediti staratelja u skladu sa zakonom. Kako navedena zakonska odredba u konkretnom slučaju nije bila ispoštovana, drugostepeni organ je utvrdio povredu. U istoj odluci Komisija za azil iznela je stav povodom pitanja pokretanja postupka za dobijanje azila. Naime, odredbom člana 25 stav 1 Zakona o azilu propisano je da se postupak za dobijanje azila pokreće podnošenjem zahteva za azil. Međutim, Komisija za azil je zauzela stav da je upravni postupak započet kada nadležni organ izvrši bilo koju procesnu radnju radi njegovog vođenja, shodno članu 115, stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku. U konkretnom slučaju, postupak se smatra pokrenutim dostavljanjem poziva učesnicima u postupku, odnosno zakazivanjem službene radnje podnošenja zahteva za azil. Navedeno tumačenje drugostepenog organa od važnosti je i za buduće odluke, imajući u vidu da je Zakon o azilu i privremenoj zaštiti zadržao staro rešenje u pogledu pokretanja postupka za dobijanje azila.⁵²

⁵² Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, čl. 36.

Komisija za azil je u tri slučaja odbila žalbe punomoćnika i potvrdila prvostepena rešenja Kancelarije za azil kojima su odbačeni zahtevi za azil. U prvom slučaju⁵³ potvrđena je odluka Kancelarije za azil kojom je odbačen zahtev za azil državljanina Avganistana. Prvostepeni organ doneo je takvu odluku imajući u vidu da je podnosilac zahteva za azil u RS ušao sa teritorije Makedonije, koja je u konkretnom slučaju označena kao sigurna treća država. Prema stanovištu Komisije za azil, Kancelarija za azil pravilno je postupila kada je u pitanju primena liste sigurnih trećih država. U druga dva slučaja,⁵⁴ u kojima su tražioci azila državljani Kube, Komisija je odbila žalbe punomoćnika i potvrdila odluke prvostepenog organa kojima su odbačeni zahtevi za azil tražilaca azila sa obrazloženjem da se Crna Gora iz koje su ušli u RS može smatrati sigurnom trećom državom. Na ovaj način, nadležni organi ostali su dosledni primeni koncepta sigurne treće zemlje koji je predviđen pomenutom odlukom Vlade RS iz 2009. godine. U ova dva slučaja u toku je postupak po tužbi pred Upravnim sudom.

4.3. UPRAVNI SUD

U postupku po tužbi tražioca azila državljanina Kine, Upravni sud je poništio drugostepeno rešenje Komisije za azil⁵⁵ i predmet vratio tom organu na ponovno odlučivanje. U presudi Upravnog suda⁵⁶ je konstatovano, kao što je to u tužbi bilo isticano, da Komisija za azil rešavajući po žalbi protiv prvostepenog rešenja Kancelarije za azil,⁵⁷ kojim je njegov zahtev za azil odbačen jer je ocenjeno da je Turska za njega sigurna treća zemlja, nije dala ocenu svih navoda iznetih u žalbi koji su se odnosili na ličnost tražioca azila, što je bila dužna da učini. Naročito je skrenuta pažnja na to što Komisija za azil nije ispitala rizik da tražilac azila iz Turske bude vraćen u Kinu i opasnost da u Kini njegov život, bezbednost ili sloboda budu ugroženi. U ovom

⁵³ Rešenje Komisije za azil br. Až-34-1/18 od 27. jula 2018. godine.

⁵⁴ Rešenje Komisije za azil br. Až-41-1/18 od 27. jula 2018. godine.

⁵⁵ Rešenje Komisije za azil br. Až-44-1/17 od 20. februara 2018. godine.

⁵⁶ Presuda Upravnog suda br. U-6310/18 od 27. avgusta 2018. godine.

⁵⁷ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-2050/17 od 4. decembra 2017. godine.

predmetu Upravni sud je utvrdio i da se Komisija za azil nije pridržavala načela predvidivosti iz člana 5, stav 3 Zakona o opštem upravnom postupku. Naime, pri donošenju drugostepenog rešenja Komisija za azil nije vodila računa o prethodno donetim odlukama u kojima je bilo ocenjeno da zbog loših uslova za ostvarivanje prava tražilaca azila Turska nije sigurna treća zemlja, odnosno nije utvrdila da je došlo do promene tako utvrđenog činjeničnog stanja odlučnog za primenu koncepta sigurne treće zemlje.