



**Pravo na azil
u Republici Srbiji
Izveštaj za period
januar- mart 2019**



Beogradski centar
za ljudska prava

UVOD

Tokom 2019. godine, Beogradski centar za ljudska prava uz podršku Visokog komesarijata za izbeglice Ujedinjenih nacija (u daljem tekstu: UNHCR), nastavlja da pruža besplatnu pravnu pomoć izbeglicama i tražiocima azila kroz projekat „Podrška izbeglicama i tražiocima azila u Srbiji“. Pored zastupanja u postupku azila pred nadležnim organima Srbije, Beogradski centar za ljudska prava se bavi strateškim zastupanjem pred međunarodnim institucijama, uključujući Evropski sud za ljudska prava i ugovorna tela Ujedinjenih nacija za zaštitu ljudskih prava, s ciljem sistemskog unapređivanja zaštite izbeglica u Srbiji. Osim pravne pomoći, naš tim pruža podršku tražiocima azila i izbeglicama, kako bi se što lakše i efikasnije uključili u društveni, ekonomski i kulturni život Srbije. Posebna pažnja u narednom periodu biće usmerena ka mladima i interkulturalnim aktivnostima, s ciljem povezivanja i uključivanja mladih u društvo. Program koji ćemo sprovesti podstiče komunikaciju između mladih različitog etničkog porekla i iz različitih kulturnih sredina. Cilj programa je razvoj multikulturalnosti u društvu u kojem će svaki mladi čovek biti u potpunosti integrisan i aktivno uključen u društveni život.

Specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija za mučenje i drugo surovo, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje, gospodin Nils Melcer (u daljem tekstu: specijalni izvestilac UN za mučenje), objavio je 19. februara 2019. godine „Izveštaj o poseti Srbiji“, sprovedenog u novembru 2017. godine.¹ Deo izveštaja koji je posvećen položaju tražilaca azila i izbeglica koje borave na teritoriji Srbije detaljnije smo analizirali u izveštaju koji je pred vama.

Analiza nacionalne strukture izbegličke i migrantske populacije koja je u prva tri meseca 2019. godine zatražila međunarodnu zaštitu u Srbiji ili koja je tranzitirala ka drugim državama, pokazuje da su najbrojniji bili državljani Pakistana, Avganistana, Iraka i Irana. Usled izmena u viznom režimu između Srbije i Burundija, odnosno zbog ukidanja viza, uočen je trend blagog povećanja broja državljana Burundija koji dolaze u Srbiju preko aerodroma „Nikola Tesla“.

U izveštajnom periodu, Kancelarija za azil donela je neuobičajeno veliki broj pozitivnih odluka, ukupno dvanaest koje se odnose na dvadeset i jednu osobu, od čega je dodeljeno deset supsidijarnih zaštita i jedanaest utočišta. Pravnici Beogradskog centra za ljudska prava zastupali su dvadeset od ukupno dvadeset i jedne osobe. Pojedine odluke donose značajne, pozitivne novine u praksi odlučivanja

¹ Izveštaj specijalnog izvestioca UN za mučenje koji je usvojio Savet za ljudska prava UN, A/HRC/40/59/Add.1, 25. januar 2019. godine. Dostupno na engleskom jeziku na: <https://undocs.org/A/HRC/40/59/Add.1>.

prvostepenog organa i primetno je da Kancelarija za azil prilikom odlučivanja ulazi u meritum predmeta.

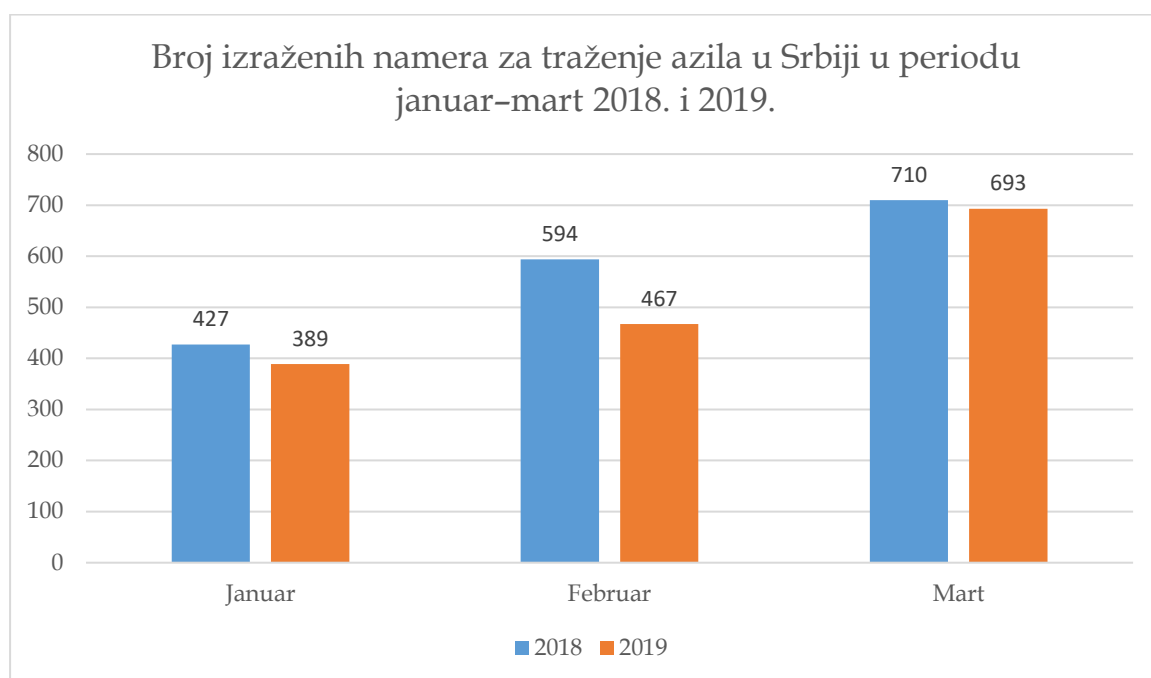
Pozitivna promena ogleda se i u odobravanju nekoliko privremenih boravaka iz humanitarnih razloga od početka primene novog Zakona o strancima. Ovo uključuje i osobe kojima je pravnosnažno odbačen zahtev za azil, ali koje nemaju načina da se vrate niti u treću sigurnu zemlju niti u zemlju porekla.

Izveštaj koji je pred vama odnosi se na period od 1. januara do 31. marta 2019. godine, u kome smo analizirali postupanje nadležnih organa prema izbeglicama i tražiocima azila. Podaci u izveštaju prikupljeni su direktnim radom saradnika Beogradskog centra za ljudska prava sa izbeglicama i tražiocima azila, koji se ogleda u zastupanju u postupku azila, terenskom radu i pružanju podrške u integraciji. Statistički podaci koji se odnose na rad Kancelarije za azil dobijeni su od UNHCR-a, dok su ostali podaci dobijeni na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Ovaj izveštaj pripremio je projektni tim Beogradski centar za ljudska prava.

1. STATISTIČKI PREGLED

1.1. STATISTIKE O BROJU OSOBA KOJE SU IZRAZILE NAMERU DA PODNESU ZAHTEV ZA AZIL U SRBIJI

Od 1. januara do 31. marta 2019. godine, 1.549 osoba izrazilo je nameru da podnese zahtev za azil u Srbiji. Među njima je bilo 1.457 muškaraca i 92 žene. Nameru da traži azil u Srbiji izrazilo je 376 dece, od kojih je 124 bilo bez pratnje roditelja ili staratelja. Posmatrano po mesecima, u januaru je registrovano 389 osoba koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil u Srbiji, u februaru 467, a u martu 693 osobe.



Većina osoba kojima je izdata potvrda o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil u Srbiji (u daljem tekstu: potvrda o registraciji) u prvom tromesečju 2019. godine registrovana je u područnim policijskim upravama (1.197 osoba), zatim na graničnim prelazima (339), dok su u Prihvatalištu za strance registrovane četiri osobe. Dve osobe su potvrdu o registraciji namere da podnesu zahtev za azil dobile od Kancelarije za azil.

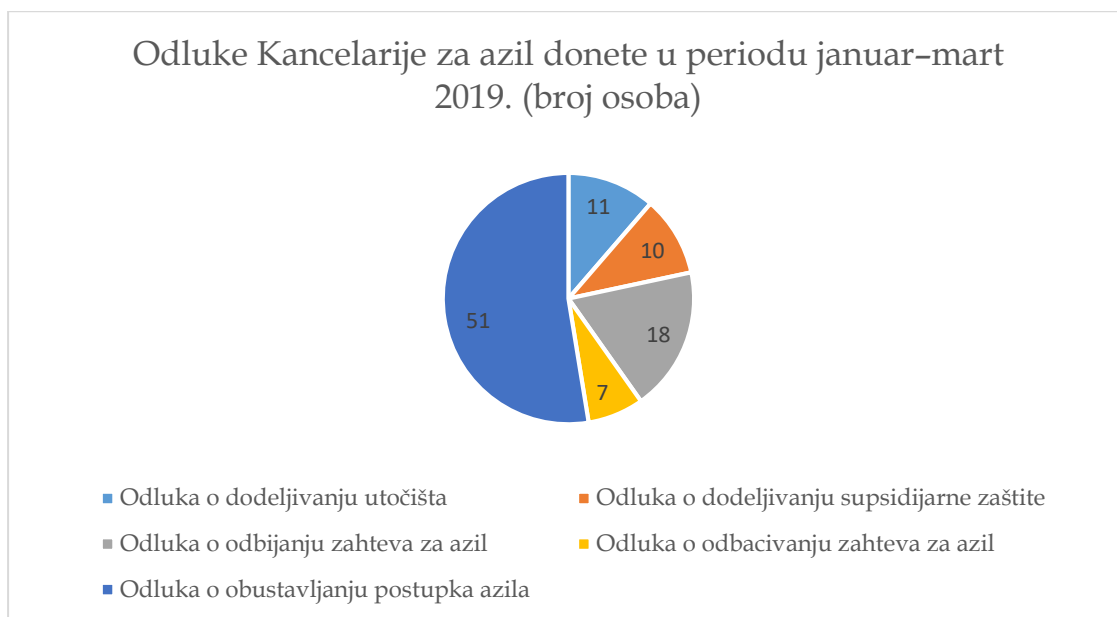
U periodu od 2008. do kraja marta 2019. godine, 635.285 osoba izrazilo je nameru da traži azil u Srbiji, i to: u 2008. godini 77 osoba, u 2009. godini 275 osoba, u

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, u 2018. godini 8.436 osoba i u prvom tromesečju 2019. godine 1.549 osoba.

1.2. STATISTIKE U VEZI SA POSTUPKOM AZILA

Od početka januara do kraja marta 2019. godine podneto je 93 zahteva za azil (od čega 42 pisanim putem) i održane su usmene rasprave za 64 tražioca azila. Dodeljeno je jedanaest utočišta (kroz sedam odluka) za po troje državljanina Irana, Rusije, Kube i za jednog državljanina Iraka, kao i deset supsidijarnih zaštita (odluka) u odnosu na četiri državljanina Iraka, tri državljanina Sirije, dva državljanina Libije i jednog državljanina Avganistana. Odbijeno je deset zahteva za azil u odnosu na osamnaest osoba, a odbačeno je sedam zahteva u odnosu na isto toliko osoba. Obustavljeno je 46 postupaka u odnosu na ukupno 51 osobu, najčešće zbog toga što su podnosioci zahteva napustili Srbiju tokom postupka azila.

Od 2008. godine, kada je počeo da se primenjuje Zakon o azilu,² nadležni organi u Srbiji dodelili su 66 utočišta i 84 supsidijarne zaštite.



² Sl. glasnik RS, br. 109/07.

1.3. ZEMLJE POREKLA STRANACA KOJI SU IZRAZILI NAMERU DA PODNESEU ZAHTEV ZA AZIL U SRBIJI

Među strancima koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil u prvom tromesečju 2019. godine najviše je bilo osoba iz Avganistana (575), potom iz Pakistana (275), Irana (123) i Iraka (109). Nameru da podnesu zahtev za azil od početka januara do kraja marta 2019. izrazile su i osobe iz Alžira (44), Palestine (41), Bangladeša, Maroka (po 30), Burundija (25), Indije (19), Libije (15), Libana (11), Sudana (četiri), Jordana, Somalije, Turske (po tri), Bosne i Hercegovine, Egipta, Grčke, Kameruna, Tunisa (po dve), i Albanije, Eritreje, Južnog Sudana, Kazahstana, Kube, Malija, Nigerije, Rumunije, Togo i Ukrajine (po jedna).

2. PRISTUP POSTUPKU AZILA NA AERODROMU „NIKOLA TESLA“

U periodu od januara do marta 2019. godine, ukupno 24 osobe izrazile su nameru da podnesu zahtev za azil na aerodromu „Nikola Tesla“.³

Beogradski centar za ljudska prava je u prva tri meseca nekoliko puta intervenisao pred Ministarstvom unutrašnjih poslova, kako bi se obezbedio efikasan pristup postupku azila za osobe koja su nameru da traže međunarodnu zaštitu izražavala na aerodromu „Nikola Tesla“. Pravnici Beogradskog centra za ljudska prava obraćali su se ukupno šest puta službenicima Stanice granične policije (u daljem tekstu: SGP) na aerodromu „Nikola Tesla“, a u ime 11 državljana Burundija i jednog državljanina Turske, koji su zatražili međunarodnu zaštitu. Nakon intervencije i komunikacije pravnika Beogradskog centra za ljudska prava sa pripadnicima granične policije, izdate su potvrde o registraciji, čime im je omogućen pristup teritoriji Srbije i postupku azila. Budući da još uvek nisu obezbeđeni adekvatni materijalni uslovi koji bi, u skladu sa članom 41 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti⁴ (u daljem tekstu: ZAPZ), omogućili sprovođenje celokupnog postupka azila u tranzitnom prostoru beogradskog aerodroma, svi tražioci azila upućeni su u neki od nadležnih prihvatnih centara ili centara za smeštaj tražilaca azila. Sprovođenje aerodromske procedure, uz neophodno poštovanje svih proceduralnih garancija propisanih zakonom, osiguralo bi efikasniji pristup postupku za sve one osobe koje zatraže azil na aerodromu.

U izveštaju specijalnog izvestioca UN za mučenje konstatovano je nekoliko problema u pogledu pristupa postupku azila i postupanja graničnih vlasti na aerodromu „Nikola Tesla“. Iako se izveštaj odnosi na posetu koja se odigrala 2017. godine,⁵ neke preporuke su još uvek relevantne, uključujući i to da se osobama koje su lišene slobode u tranzitnoj zoni moraju obezbediti uslovi u kojima se poštuje lično dostojanstvo, kao i da se sama procedura njihovog prinudnog udaljenja mora sprovoditi uz poštovanje procesnih garancija od principa zabrane proterivanja i prinudnog vraćanja poznatijeg kao *non-refoulement*.⁶

³ Podaci prikupljeni od UNHCR-a.

⁴ Sl. glasnik RS, br. 24/2018.

⁵ Izveštaj specijalnog izvestioca koji je usvojio Savet za ljudska prava UN, A/HRC/40/59/Add.1, 25. januar 2019. godine. Dostupno na engleskom jeziku na: <https://undocs.org/A/HRC/40/59/Add.1>.

⁶ *Ibid*, str. 8, odeljak G.

Specijalni izveštilac UN za mučenje primetio je da osnovi na kojima se zasniva odluka granične policije da odbije ulazak u zemlju i pokrene prinudno vraćanje nisu dokumentovani s dovoljnom preciznošću u pojedinačnim predmetima i da nijedna odluka o deportaciji nije uključivala mogućnost ulaganja pravnog leka koji uključuje individualnu procenu rizika od vraćanja na mesto na kome bi osoba o kojoj je reč mogla biti podvrgnuta mučenju ili drugom svirepom, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.⁷ Takođe, kada je u pitanju odbijanje ulaska u zemlju i, što je još važnije, odluka o deportaciji, specijalni izveštilac UN za mučenje ukazao je na to da odluke, ukoliko nisu propisno dokumentovane i podvrgnute nezavisnoj sudskoj reviziji, nose veliki rizik od proizvoljnosti i, u određenim slučajevima, mogu se smatrati vraćanjem koje predstavlja kršenje ljudskih prava, a naročito kršenje zabrane torture i zlostavljanja.⁸

U toku izveštajnog perioda, primećen je veći broj državljana Burundija koji su zatražili azil na aerodromu „Nikola Tesla“. Može se pretpostaviti da je tome doprinela prošlogodišnja odluka Vlade Republike Srbije da ukine vize državljanima te afričke države.⁹ U tom smislu, važno je istaći da je u oktobru 2018. godine Srbija bila prinuđena da ponovo uvede vize za državljane Irana jer je značajan broj njih koristio bezvizni režim da iregularno nastavi putovanje ka državama Zapadne Evrope. Značajan broj njih ušao je u Srbiju nakon što je zatražio međunarodnu zaštitu upravo na aerodromu „Nikola Tesla“.¹⁰ To predstavlja još jedan razlog zbog kojeg je nužno uspostaviti funkcionalan sistem procene osnovanosti zahteva za azil u samom tranzitnom prostoru, odnosno u što kraćem roku početi sa primenom člana 41. ZAPZ, kako bi osiguralo da se na efikasan način ustanovi da li neka osoba ima ili nema potrebu za međunarodnom zaštitom.

U martu 2019. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova izdalo je predstavnicima Beogradskog centra za ljudska prava privremene dozvole za kretanje i zadržavanje na području graničnog prelaza. Time je, kao i u toku 2018. godine,¹¹ omogućeno neposredno pravno savetovanje tražilaca azila koji se nalaze na aerodromu a koji se obrate Beogradskom centru za ljudska prava. Bez obzira na to, bilo bi dobro da se na sistematski način omogući pristup pravnom informisanju i savetovanju u pogledu prava na azil svim tražiocima azila, čak i onima koji se nisu neposredno obratili za pomoć Beogradskom centru za ljudska prava.

⁷ *Ibid*, para. 50.

⁸ *Ibid*, para. 51.

⁹ Odluka Vlade Republike Srbije br. 27-4615/2018 od 24. maja 2018. godine. Dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2018/39/3/reg>.

¹⁰ Vidi više: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2018*, Beograd, 2018, str. 24–27. Dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Pravo-na-azil-2018.pdf>.

¹¹ *Ibid*.

3. ANALIZA POJEDINIH ODLUKA UPRAVNIH ORGANA NADLEŽNIH ZA ODLUČIVANJE U POSTUPKU AZILA

Kancelarija za azil je 14. januara 2019. godine dodelila supsidijarnu zaštitu dvojici državljana Libije.¹² Važno je napomenuti da se prvostepeni organ, prilikom donošenja navedenih odluka, rukovodio izveštajem UNHCR-a iz septembra 2018. godine, što predstavlja nastavak pozitivne prakse Kancelarije prilikom obrazlaganja odluka kojima se dodeljuje međunarodna zaštita.¹³ Naime, u navedenom dokumentu se od svih država traži da se uzdrže od prisilnog vraćanja u Libiju, što se odnosi i na osobe kojima nije usvojen zahtev za azil. Prilikom donošenja odluke po zahtevu za azil, Kancelarija za azil cenila je i podnesak koji je dostavio punomoćnik, u kome je prvostepenom organu skrenuta pažnja na relevantne izveštaje o trenutnom stanju u Libiji i rizicima kojima bi tražioci azila bili izloženi u slučaju povratka.¹⁴ Dakle, podnosilac zahteva za azil i njegov punomoćnik su tokom službenih radnji i putem dva podneska predočili individualne i opšte okolnosti koje ukazuju na rizike od progona u zemlji porekla u smislu člana 1. Konvencije o statusu izbeglica iz 1951, rizike od postupanja kojim se krše osnovna građanska prava na život i slobodu, kao i zabranu zlostavljanja.

Krajem januara 2019. godine, Kancelarija za azil donela je rešenje kojim je dodeljeno utočište dečaku bez pratnje poreklom iz Iraka.¹⁵ Može se reći da je ova odluka jedna od najznačajnijih u dosadašnjem radu prvostepenog organa, imajući u vidu da je od uspostavljanja sistema azila svega nekoliko dece bez pratnje dobilo međunarodnu zaštitu u Srbiji. Važno je istaći činjenicu da je Kancelarija za azil navedeni predmet rešila primenom novog ZAPZ, iako je postupak pokrenut za vreme važenja Zakona o azilu iz 2008. godine. Prema tome, može se zaključiti da je prvostepeni organ procenio da je Zakon o azilu manje povoljan za tražioca azila i zbog

¹² Rešenja Kancelarije za azil br. 26-1351/18 i broj 26-1352/18 od 14. januara 2019. godine.

¹³ UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Position on Returns to Libya - Update II*, septembar 2018. godine. Dostupno na engleskom jeziku na: <https://www.refworld.org/docid/5b8d02314.html>.

¹⁴ Podnesak se prevashodno odnosio na izveštaje međunarodnih nevladinih organizacija poput *Amnesty International*-a i *Human Rights Watch*-a, ali i na najvažniji dokument za adekvatnu ocenu trenutnog stanja u Libiji – *Stav o prinudnom udaljenju u Libiju – treće revidirano izdanje* – koji je UNHCR objavio u septembru 2018. godine. Punomoćnik je ukazao na još nekoliko javno dostupnih izveštaja koji se odnose na stanje ljudskih prava u Libiji, a koje su izdale različite agencije UN.

¹⁵ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-2348/17 od 28. januara 2019. godine.

toga primenio član 103 ZAPZ, što svakako predstavlja izuzetno pozitivnu praksu i rukovođenje državnog organa principom najboljeg interesa deteta.

Rešenje kojim je usvojen zahtev za azil deteta iz Iraka doneto je nakon što je Komisija za azil vratila predmet na ponovno odlučivanje. Naime, dete je podnelo zahtev za azil 19. januara 2018. godine, a Kancelarija za azil ga je odbila nešto više od sedam meseci kasnije.¹⁶ Nakon što je razmotrio žalbene navode punomoćnika, drugostepeni organ poništio je navedenu odluku.¹⁷ Tokom ponovljenog prvostepenog postupka, Beogradski centar za ljudska prava dostavio je izveštaj o psihološkoj proceni podnosioca zahteva za azil.¹⁸ Pored toga, Kancelarija za azil je, na zahtev punomoćnika, pribavila nalaz i mišljenje organa starateljstva o najboljem interesu deteta, koji je korišćen prilikom procene najboljeg interesa deteta u ovoj upravnoj stvari. Konsultovanje izveštaja psihologa iz udruženja „Mreža psihosocijalnih inovacija“ (*Psychosocial Innovation Network, PIN*), u ovom slučaju predstavlja primer dobre prakse prvostepenog organa i podiže nivo standarda koji mora biti ispoštovan prilikom donošenja svake buduće odluke u kojoj je neophodno postupiti u skladu sa načelom najboljeg interesa maloletnog lica odnosno deteta.¹⁹ Primenjeni multidisciplinarni pristup prilikom procene osnovanosti zahteva za azil značajno je poboljšao kvalitet donete odluke.

Budući da je dete na putu do Srbije prošlo kroz više država članica Evropske unije, bitno je istaći da je Kancelarija za azil prilikom odlučivanja temeljno utvrdila da nijedna od tih država nije bila sigurna za njega, na način na koji to propisuje član 45. Zakona o azilu i privremenoj zaštiti. Do takvog zaključka prvostepeni organ došao je nakon procene individualnih okolnosti, kao i opštih okolnosti relevantnih za tražioca azila u državama u kojima je prethodno boravio. Kada je u pitanju primena koncepta sigurne treće države, Kancelarija za azil takođe je obratila pažnju na praksu Evropskog suda za ljudska prava. U tom smislu, prvostepeni organ pozvao se na više presuda koje bliže definišu obaveze država u pogledu zaštite naročito ugroženih kategorija, kao što su deca razdvojena od roditelja ili staratelja.

Jedanaestog februara 2019. godine, Kancelarija za azil dostavila je Beogradskom centru za ljudska prava rešenje kojim je usvojen zahtev za azil tročlanoj porodici iz Irana.²⁰ Dodeljeno im utočište u Srbiji budući da su prepoznati kao *sur place* izbeglice. Naime, član 27 ZAPZ proklamuje načelo *sur place* u kojem se, između ostalog, navodi da se opravdan strah od progona može zasnivati na događajima koji

¹⁶ Rešenje Kancelarije za azil br. 26/2348 od 24. avgusta 2018. godine.

¹⁷ Rešenje Komisije za azil Až-44/18 od 8. oktobra 2018. godine.

¹⁸ Izveštaj psihologa udruženja Mreža psihosocijalnih inovacija (*Psychosocial Innovation Network*) od 10. decembra 2018. godine.

¹⁹ ZAPZ, član 10.

²⁰ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1395/18 od 5. februara 2019. godine.

su se desili nakon što je tražilac azila napustio državu porekla ili na aktivnostima tražioca azila nakon što je napustio državu porekla. Kancelarija za azil je utvrdila da bi tražioci azila bili izloženi progonu po osnovu svoje veroispovesti u slučaju povratka u Iran, a usled okolnosti koje su nastale nakon što su otišli iz države porekla. Prvostepeni organ potkrepio je svoju odluku izveštajima međunarodnih nevladinih organizacija, kao što su *Amnesty International* i *Human Rights Watch*, odlukama Evropskog suda za ljudska prava i drugim relevantnim izvorima. Ova odluka Kancelarije za azil zanimljiva je zato što je osnov za dodeljivanje izbegličkog statusa u Srbiji bila promena vere nakon napuštanja države porekla.

Tročlana porodica iz Sirije je 23. februara 2018. godine podnela zahtev za azil, koji je Kancelarija za azil odbacila 21. maja 2018. godine.²¹ Komisija za azil usvojila je žalbu Beogradskog centra za ljudska prava i predmet vratila na ponovno odlučivanje 3. jula 2018. godine.²² Nakon ponovljenog prvostepenog postupka, postupajući organ je zaključio da nije moguć bezbedan povratak tražilaca azila u njihovu državu porekla, imajući u vidu da bi bili izloženi opasnosti usled unutrašnjeg oružanog sukoba u Siriji. U tom smislu, uzeta je u obzir presuda Evropskog suda za ljudska prava *Sufi i Elmi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*,²³ u kojoj je konstatovano da tražilac azila ne bi trebalo da bude vraćen u državu u kojoj bi ga opšta situacija nasilja i nemira dovela u opasnost od postupanja protivno članu 3. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Kancelarija za azil je utvrdila da kod podnosioca zahteva za azil postoji opravdan strah zbog opšteg stanja nebezbednosti u Siriji, te im je zato dodelila supsidijarnu zaštitu 21. marta 2019. godine.²⁴

Kancelarija za azil je 12. februara 2019. godine donela tri rešenja²⁵ kojima je dodelila utočište za tri državljana Rusije. U sva tri slučaja, Kancelarija za azil je utvrdila da su ispunjeni uslovi iz članova 24 i 26 ZAPZ i da tražioci azila opravdano strahuju od progona u zemlji porekla zbog pripadnosti LGBTQI+ zajednici. Iako su podnosioci zahteva na teritoriju Srbije neposredno došli iz treće države a ne iz države porekla, Kancelarija za azil je smatrala da u trećoj državi nisu mogli dobiti adekvatnu zaštitu, uzimajući u obzir bezbednosnu situaciju i položaj pripadnika LGBTQI+ populacije u njoj. U pitanju je bio tranzit preko aerodroma treće države, preko koje su tražioci azila putovali zakonito, te u ovom slučaju nije ni bilo osnova za primenu koncepta sigurne treće zemlje. Kancelarija za azil je prilikom odlučivanja o osnovanosti zahteva za azil konsultovala i aktuelne izveštaje relevantnih

²¹ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-176/18 od 21. maja 2018 godine. Vidi više u *Pravo na azil za period april-jun 2018*, str. 10-15. Dostupno na: http://azil.rs/azil_novi/wp-content/uploads/2018/08/Pravo-na-azil-u-Srbiji-april-jun-2018.pdf.

²² Rešenje Komisije za azil Až-21/18 od 3. jula 2018. godine.

²³ Predstavka br. 8319/07 i 11449/07.

²⁴ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-176/18 od 21. marta 2019. godine.

²⁵ Rešenja Kancelarije za azil br. 26-1216/18, 26-1217/18 i 26-1218/18 od 12. februara 2019. godine.

međunarodnih organizacija, koji govore o položaju pripadnika LGBTQI+ populacije u Ruskoj Federaciji, kao i relevantnu praksu Evropskog suda za ljudska prava. Nakon ocene svih dokaza i izjava samih tražilaca azila, utvrđeno je da im u državi porekla pretili progon po osnovu seksualne orijentacije, koja se u svetlu definicije izbeglice iz Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. i Protokola iz 1967. godine može odrediti kao pripadnost određenoj društvenoj grupi. Pored toga, utvrđeno je i da taj progon sprovode državni organi kako na aktivan način, uz pomoć represivnih mera, tako i na pasivan način, nekažnjavanjem stanovništva za nasilje nad pripadnicima LGBTQI+ populacije. Ova odluka Kancelarije za azil predstavlja primer dobre prakse, kako zbog toga što je prvostepeni organ izveo pravilan zaključak da nema mesta primeni koncepta sigurne treće države, tako i zbog toga što su konsultovani relevantni izveštaji i praksa Evropskog suda za ljudska prava.

Odluka kojom se državljaninu Avganistana dodeljuje supsidijarna zaštita²⁶ predstavlja jednu od značajnijih odluka Kancelarije za azil donetih u izveštajnom periodu. Iz obrazloženja navedene odluke može se videti da je Kancelarija za azil posebno uzela u obzir psihološko stanje podnosioca zahteva, ali i činjenicu da je reč o mladoj osobi koja je tek navršila 18 godina i koja se nalazi u tzv. tranzicionom periodu.²⁷ Uzimajući u obzir da je institut tranzicionog perioda predviđen rezolucijom Generalne skupštine UN,²⁸ te da kao takav nije pravno obavezujući, njegovim unošenjem u obrazloženje odluke Kancelarija za azil je toj odredbi dala pravnoobavezujuće dejstvo, što predstavlja novinu u dosadašnjoj praksi prvostepenog organa i još jedan primer dobre prakse.

²⁶ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-2643/17 od 30. januara 2019. godine.

²⁷ Tranzicioni period je period u kom se osoba, bez obzira na činjenicu da više nije dete, i dalje nalazi u fazi adolescencije, te se stoga smatra da još nije sposobna da uspostavi stabilan i samostalan život.

²⁸ *Guidelines for the Alternative Care for Children, Resolution adopted by the General Assembly on the report of the Third Committee A/64/434, A/RES/64/142*, 24. februar 2010. godine. Dostupno na: http://cpd.org.rs/wp-content/uploads/2017/11/288_SMERNICE-UN-YA-ALTERNATIVNO-STARANNJE-O-DECI_redacted.pdf.

4. DECA U POSTUPKU AZILA, UZ POSEBAN OSVRT NA NEPRAĆENU I RAZDVOJENU DECU

Prva tri meseca 2019. godine donela su sa sobom nekoliko bitnih pomaka kada je u pitanju poštovanje prava deteta u postupku azila. Još u novembru 2018. godine, odlučujući po žalbi Beogradskog centra za ljudska prava na rešenje Kancelarije za azil o obustavljanju postupka azila u slučaju nepraćenog deteta iz Avganistana, Komisija za azil zauzela je stav da u svim slučajevima kada su tražioci azila deca bez pratnje treba da se primenjuju odredbe ZAPZ kao povoljnije u odnosu na odredbe prethodno važećeg zakona.²⁹ U toj odluci, Komisija za azil se posebno osvrće na član 10 ZAPZ, kojim je propisano da se prilikom sprovođenja odredaba tog Zakona postupka u skladu sa načelom najboljeg interesa deteta.

Bitno je istaći da obaveza nadležnih organa da prilikom donošenja odluka uzimaju u obzir najbolji interes deteta nije kao takva nastala donošenjem ZAPZ. Konvencija o pravima deteta u članu 3 predviđa jasnu obavezu države da obezbedi da se najbolji interes deteta na adekvatan način uključi i ujednačeno primenjuje u svakom postupku koji se direktno ili indirektno odnosi na decu, bez obzira da li su u pitanju postupci upravnih, sudskih, javnih ili privatnih aktera.³⁰ Posle stupanja na snagu ZAPZ, Kancelarija za azil je počela da službenim putem od organa starateljstva pribavlja procenu najboljeg interesa deteta i da je ceni prilikom donošenja odluka. Može se zaključiti da je eksplicitno pominjanje obaveze poštovanja načela najboljeg interesa deteta u ZAPZ dovelo do vidnog unapređenja prakse Kancelarije za azil i samim tim doprinelo poboljšanju položaja deteta u postupku azila.³¹

I dalje ne postoje sveobuhvatni zvanični podaci o broju nepraćene ili razdvojene dece koja se nalaze na teritoriji Srbije, već samo o broju dece koja borave u nekom od objekata namenjenih za smeštaj izbeglica i tražilaca azila, dece koja se nalaze pod starateljstvom, kao i o broju dece koja su izrazila nameru da traže azil. Prvog marta 2019. godine, u sedam objekata u kojima su smeštana nepraćena i razdvojena deca nalazilo se 484 deteta, pri čemu je 74,6% boravilo u Centru za azil u Krnjači, a 16% u Centru za azil u Sjenici.³² Manji broj dece boravio je u Domu za

²⁹ Rešenje Komisije za azil Až-49/18 od 5. novembra 2018. godine.

³⁰ Vidi: *Opšti komentar broj 14 o pravu deteta da njegovi najbolji interesi budu od provenstvenog značaja*, Komitet za prava deteta, CRC/C/GC/14, 29. maj 2013. godine, para. 14.

³¹ Više o direktnoj primeni koncepta najboljeg interesa deteta videti u delu izveštaja u kome se analiziraju odluke upravnih organa.

³² Informacija je pribavljena od Komesarijata za izbeglice i migracije na sastanku Radne grupe za zaštitu dece održanom 1. marta 2019. godine u prostorijama organizacije UNICEF.

nezbrinutu decu „Jovan Jovanović Zmaj“, Centrima za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje roditelja ili staratelja pri Zavodu za vaspitanje dece i omladine Beograd i Zavodu za vaspitanje omladine Niš, Integracionoj kući *Pedro Arrupe* kojom rukovodi humanitarna organizacija *Jesuit Refugee Service*, i u *House of Rescue* u Loznici kojim rukovodi udruženje *Borderfree Serbia*. Kada su u pitanju deca koja su izrazila nameru da traže azil u Srbiji u prva tri meseca 2019. godine, bilo je 376 dece, od kojih je 33% nepraćene ili razdvojene dece (124). Poređenja radi, nepraćena i razdvojena deca su u poslednjem tromesečju 2018. godine činila 21,6% registrovane dece. Kada su u pitanju podaci s terena, UNHCR partneri su samo u toku februara zabeležili 153 novopridošle nepraćene i razdvojene dece.³³

Nevladina organizacija *Ideas*, koja je takođe partner UNHCR kancelarije u Beogradu, sprovodi projekat koji podržava rad određenog broja voditelja slučaja zaposlenih u organu starateljstva i profesionalnih staratelja za nepraćenu i razdvojenu decu. Beogradski centar za ljudska prava je u svom radu primetio da je rad sa starateljima kroz ovaj projekat u velikoj meri doprineo unapređenju zaštite prava deteta u postupku azila. Ranijih godina, u praksi se dešavalo da jedan staratelj bude postavljen na nekoliko desetina, pa čak u nekim trenucima i stotina dece, pri čemu organ starateljstva nije neposredno angažovao prevodioce već su koristili usluge prevodilaca zaposlenih u nevladinim organizacijama. Takva praksa nadležnih institucija imala je za posledicu da socijalni radnici, pored najbolje volje da svoj rad sa detetom učine smislenim, nisu bili u mogućnosti da ostvare redovne kontakte i komunikaciju sa decom pod svojim starateljstvom i da se suštinski staraju o njima, vodeći računa o najboljem interesu deteta.³⁴ Staratelji koji su manje opterećeni poslom mogu aktivnije da se uključe u život dece pod svojim starateljstvom i da aktivno učestvuju u postupku azila. Takođe, vidno je povećan broj dece koja su odlučna da ostanu u Srbiji. Mnoga deca sa kojom su razgovarali pravnici Beogradskog centra za ljudska prava izjavila su da je odnos koji su razvili sa starateljem jedan od razloga zbog kojih su se doneli odluku da ostanu u Srbiji.

³³ UNHCR, *UNHCR Serbia Operational Update - February 2019*. Dostupno na: <http://www.unhcr.rs/en/dokumenti/izvestaji/unhcr-serbia-updates.html>.

³⁴ Vidi više: Lena Petrović (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji* 2016, Beograd, 2017, str. 72. Dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2017/03/Pravo-na-azil-u-Republici-Srbiji-2016-FINAL-za-stampu.pdf>; Nikolina Milić (ur.), *Položaj nepraćene i razdvojene dece u Srbiji*, Beograd, 2017, str. 21. Dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Položaj-nepracene-i-razdvojene-dece-izbeglica.pdf>; Sonja Tošković (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji* 2017, Beograd, 2018, str. 63–66. Dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2018/04/Pravo-na-azil-u-Republici-Srbiji-2017.pdf>.

5. SMEŠTAJ TRAŽILACA AZILA I MATERIJALNI USLOVI PRIHVATA

ZAPZ 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.³⁵ 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.

Osnivanje centara za azil vrši se odlukom Vlade, koja takođe određuje jedan ili više objekata namenjenih za smeštaj tražilaca azila. 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 zakonskih odredbi i iz prakse jasno proizlazi da se smeštaj odnosi i na strance koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil. Sama potvrda o registraciji stranaca koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil upućuje ih u neki centar za azil ili drugi objekat namenjen za smeštaj tražilaca azila. Praksa 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, nastavila se i u 2019. godini.

ZAZP je uveo novine koje se tiču materijalnih uslova prihvata u smeštajnim objektima, koje obuhvataju smeštaj, hranu, odeću i novčana sredstva za lične potrebe.³⁶ Visina novčanih sredstava za lične potrebe jednaka je visini sredstava koje 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. Iako je u ZAPZ jasno propisano da će 60 dana od dana stupanja na snagu zakona, ministar nadležan za socijalna pitanja doneti propise koji će detaljnije regulisati ovo pitanje, podzakonski akt nije donet do zaključenja ovog izveštaja niti se novčana sredstva za lične potrebe isplaćuju korisnicima iz državnog budžeta.³⁷

U Srbiji trenutno funkcioniše pet centara za smeštaj tražilaca azila, u Banji Koviljači, Bogovađi, Sjenici, Tutinu i Krnjači. Takođe, funkcionalno je 12 prihvatnih centara, i to u Adaševcima, Bosilegradu, Bujanovcu, Kikindi, Obrenovcu, Pirotu,

³⁵ ZAPZ, član 50.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ ZAPZ, član 101, stav 1, tačka 3.

Principovcu, Subotici, Somboru, Vranju i Šidu, dok su prihvatni centri u Divljani (pored Bele Palanke), Dimitrovgradu i Preševu privremeno stavljeni u stanje mirovanja.³⁸

Specijalni izvestilac UN za mučenje i njegov tim osvrnuli su se u napred pomenutom izveštaju³⁹ i na uslove u prihvatnim centrima u Srbiji. Naime, tokom posete Srbiji, specijalni izvestilac i njegov tim obišli su prihvatne centre Adaševci, Obrenovac i Preševo, kojima upravlja Komesarijat za izbeglice i migracije. Prema izveštaju specijalnog izvestioca, materijalni uslovi i zdravstvena zaštita u ovim centrima bili su elementarni. Konstatovano je da u navedenim centrima postoje, između ostalog, rizici od prenaseljenosti, što potencijalno može dovesti do povećanja napetosti i zlostavljanja među migrantima. Pored toga, specijalni izvestilac primio je navode o lišavanju slobode migranata, posebno u Preševu, gde su se neki migranti žalili da im je redovno uskraćivana dozvola da napuste centar.⁴⁰

U izveštaju se navodi da specijalni izvestilac nije primio nikakve ozbiljne pritužbe o zlostavljanju ili drugom nasilnom ponašanju od strane osoblja Komesarijata za izbeglice i migracije. Ipak, u izveštaju je konstatovano da procedura za pojedinačne žalbe, koja ostaje u hijerarhijskoj strukturi Komesarijata za izbeglice i migracije, ne predviđa dovoljnu nezavisnost da bi se obezbedila pouzdana i nepristrasna istraga ukoliko do nje dođe.⁴¹

³⁸ Dostupno na internet stranici Komesarijata za izbeglice i migracije: http://www.kirs.gov.rs/wb-page.php?kat_id=50.

³⁹ Izveštaj specijalnog izvestioca UN koji je usvojio Savet za ljudska prava UN, A/HRC/40/59/Add.1, 25. januar 2019. godine. Dostupno na engleskom jeziku na: <https://undocs.org/A/HRC/40/59/Add.1>.

⁴⁰ *Ibid*, para. 53.

⁴¹ *Ibid*, para. 57.

6. INTEGRACIJA IZBEGLICA U SRPSKO DRUŠTVO

Kao konstantan problem na putu dugoročne integracije i dalje stoji ograničena sloboda kretanja usled neizdavanja putnih isprava za osobe sa odobrenim azilom, kao i pravno neregulisana mogućnost za naturalizaciju.

Iako je u prelaznim i završnim odredbama ZAPZ predviđeno da će ministar unutrašnjih poslova u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu zakona doneti propise o sadržini i izgledu obrazaca za izdavanje putnih isprava za izbeglice, podzakonski akt kojim se uređuje sadržina i izgled putne isprave za ovu kategoriju stranaca nije donet do zaključenja ovog izveštaja. Važno je napomenuti da je i Zakon o azilu predviđao donošenje predmetnog podzakonskog akta, ali za deset godina, koliko je zakon bio na snazi, taj akt nije donet.

Članom 71 ZAPZ predviđeno je da će Vlada, na predlog Komesarijata za izbeglice i migracije, utvrditi način, postupak i druga pitanja od značaja za naturalizaciju osoba kojima je odobreno pravo na azil. Tokom izveštajnog perioda, Komesarijat za izbeglice i migracije nije javno izneo predlog Vladi Srbije za regulisanje ovog pitanja, koje predstavlja jedno od ključnih u pogledu dugoročne integracije osoba sa odobrenim pravom na azil.

Uredba o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj osoba kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj,⁴² predviđa da će se uz zahtev za smeštaj dostaviti i dokazi, među kojima je overena izjava da se ne ostvaruju prihodi. Beogradski centar za ljudska prava uočio je nekoliko problema u vezi sa tim. Naime, overa izjava u praktično svim slučajevima vrši se kod javnih beležnika, koji svoje usluge naplaćuju u skladu sa javnobeležničkom tarifom.⁴³ Osim troškova overe izjave, za većinu osoba potrebno je i prisustvo sudskog tumača za strani jezik čije troškove, koji nisu definisani bilo kakvom tarifom već ponudom sudskog tumača, snosi osoba koja overava potpis, a dodatni trošak predstavlja uvećana nagrada za javnog beležnika kada davanju izjave prisustvuje tumač ili prevodilac.⁴⁴ Takođe, usled porasta broja osoba sa odobrenim pravom na azil iz Irana i Avganistana, ponovo je aktuelizovano pitanje nepostojanja sudskog prevodioca za persijski jezik koji je zvanični jezik u ovim

⁴² *Sl. glasnik RS*, br. 63/2015.

⁴³ *Sl. glasnik RS*, br. 91/2014, 103/2014, 138/2014, 12/2016, 17/2017, 67/2017, 98/2017 i 14/2019.

⁴⁴ Tarifnim brojem 18, stavom 4. Javnobeležničke tarife, predviđeno je da ako u sastavljanju javnobeležničke isprave učestvuju prevodioci ili tumači, nagrada se uvećava za 10 bodova za svaku od tih osoba.

državama.⁴⁵ Beogradski centar za ljudska prava već je ukazivao na ovaj problem i pokušao da utiče na Ministarstvo pravde da pokrene postupak za postavljanje sudskog prevodioca za persijski jezik u skladu sa Pravilnikom o sudskim tumačima,⁴⁶ ali Ministarstvo pravde ni u ovom izveštajnom periodu nije objavilo oglas za postavljanje novih prevodilaca za taj jezik.

Pored ovog dokaza, predviđeno je i dostavljanje potvrde nadležnog organa o nezaposlenosti. Za upis na evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje potrebno je da licu prethodno bude izdata lična radna dozvola. Nacionalna služba za zapošljavanje, uz podnet zahtev za ličnu radnu dozvolu, traži i dostavljanje originalnog uverenja o statusu koje izdaje Ministarstvo unutrašnjih poslova i overene kopije lične karte za lice sa odobrenim pravom na azil. Može se smatrati da je Pravilnikom o dozvolama za rad⁴⁷ nepotrebno propisana neophodnost dostavljanja dodatnih isprava, imajući u vidu da ličnu kartu za lice sa odobrenim azilom izdaje Ministarstvo unutrašnjih poslova i da se na osnovu nje ova činjenica može utvrditi bez dodatnih potvrda. Sve ovo u praksi znači da lice koje traži pomoć Komesarijata za izbeglice i migracije za smeštaj po gorenavedenoj uredbi ni teoretski ne može primati pomoć 12 meseci, koliko je maksimalno trajanje od trenutka pravnosnažnosti rešenja o dodeli azila, s obzirom na to da je za pribavljanje neophodne dokumentacije u praksi potrebno oko dva meseca.

U pogledu ekonomskog osnaživanja izbeglica, tim Beogradskog centra za ljudska prava nastavio je blisku saradnju sa timom za trajna rešenja UNHCR-a na pružanju raznih vidova podrške izbeglicama u pronalaženju zaposlenja, sticanju neophodnih kompetencija – od stručnog osposobljavanja i učenja srpskog jezika do nabavke opreme za rad, kao i podrške ranjivim kategorijama poput dece i mladih bez pratnje i samohranih majki u postupku osamostaljivanja i uključivanja u tržište rada. U periodu od januara do marta 2019. godine, Beogradski centar za ljudska prava nastavio je saradnju sa kompanijama koje su prepoznale osetljivost ove grupe pri uključivanju na tržište rada. Više osoba koje zastupaju pravници Beogradskog centra za ljudska prava upućeno je na obuke koje organizuje kancelarija GIZ (*Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*) u oblasti ugostiteljstva u Beogradu i Banji Koviljači, nakon koje je otvorena mogućnost za njihovo zaposlenje. Osim toga, nastavljena je uspešna saradnja sa kompanijama „Froneri Adriatic“, restoranom „Šauarma bar“, građevinskom firmom „Modulor“, kao i sa centrima za telefonsko pružanje podrške klijentima na stranim jezicima.

⁴⁵ Elektronska evidencija stalnih sudskih prevodilaca i tumača Ministarstva pravde Republike Srbije. Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/13861/elektronska-evidencija-stalnih-sudskih-prevodilaca-i-tumaca.php>.

⁴⁶ *Sl. glasnik RS*, br. 35/10, 80/16, 7/17.

⁴⁷ *Sl. glasnik RS*, br. 63/18.

ZAPZ predviđa da osoba kojima je odobreno pravo na azil imaju pravo i na predškolsko i visoko obrazovanje pod istim uslovima kao i državljani Srbije. U narednom periodu, Beogradski centar za ljudska prava pratiće sprovođenje ovog rešenja u praksi, pružajući podršku klijentima koji su zainteresovani za ove vidove obrazovanja.

Poseban izazov predstavljaće i integracija osoba sa odobrenim privremenim boravkom iz humanitarnih razloga u skladu sa Zakonom o strancima.⁴⁸ Naime, ova kategorija stranaca, iako očigledno ranjiva, nije prepoznata u drugim zakonima. Tako Zakon o zapošljavanju stranaca⁴⁹ ne prepoznaje ovu kategoriju osoba kao kategoriju koja ima pravo na ličnu radnu dozvolu, tj. u slučaju zapošljavanja moraju proći kroz istu proceduru kao bilo koji drugi stranac, s obzirom na to da sama činjenica da je strancu odobren privremeni boravak ne daje nosiocu i pravo na rad. Sadašnja verzija zakona kao posebne kategorije prepoznaje lice koje traži azil, lice kome je odobrena privremena zaštita, žrtvu trgovine ljudima, odnosno lice kome je odobrena supsidijarna zaštita. Imajući u vidu činjenicu da se žrtvama trgovine ljudima, koje su i po starom Zakonu o strancima imale pravo na privremeni boravak po tom osnovu, lična radna dozvola izdaje za vreme trajanja dozvole boravka, razumno je očekivati da se budućim amandmanima ovoj kategoriji pridodaju i kategorije predviđene novim Zakonom o strancima, poput osoba sa odobrenim boravkom iz humanitarnih razloga. Ovo je posebno važno imajući u vidu želju da se osobe sa odobrenim boravkom iz humanitarnih razloga što pre uključe u društveni život i ostvare pravo na boravak putem redovnih osnova.

Beogradski centar za ljudska prava nastojao je da približi izbegličku populaciju i lokalno stanovništvo kroz kulturnu razmenu, te je u periodu od januara do marta organizovao dve pozorišne predstave. U januaru je organizovano premijerno prikazivanje predstave *The Game* („Igra“) izvan granica Srbije, odnosno u Sarajevu (Bosna i Hercegovina). *The Game* se bavi izbegličkim iskustvom kroz prizmu aktuelne izbegličke krize iz jednog atipičnog ugla. Predstava, koja je nastala u jeku izbegličke krize u Srbiji, rezultat je procesa koji se sastojao od predavanja, diskusija o izbegličkoj krizi, dramskog istraživanja ove teme, kao i razgovora i zajedničkih aktivnosti sa izbeglicama koje borave u nekim od prihvatnih centara u Srbiji. Za potrebe predstave, intervjuisane su izbeglice koje su prošle kroz Srbiju i koje su podelile da nama svoja životna iskustva. U februaru u Beogradu organizovano je drugo prikazivanje predstave „Ka Suncu: Bajka o dečaku i ljudima koji se plaše“ na sceni umetničke galerije Polet. Predstava se bavi inkluzijom u obrazovni sistem i preprekama koje stoje na putu ka punoj podršci izbeglicama u obrazovanju.

⁴⁸ Sl. glasnik RS, br. 24/18 i 31/19.

⁴⁹ Sl. glasnik RS, br. 128/14, 113/17 i 50/18.

Kada je reč o programima uključivanja izbeglica u društveni i kulturni život RS, organizovane su brojne aktivnosti usmerene ka tom cilju, a u okviru programa podrške Evropske unije upravljanju migracijama u Srbiji, koje sprovode Međunarodna organizacija za migracije, Komesarijat za izbeglice i migracije i partnerske organizacije i institucije.⁵⁰

⁵⁰ Više o sprovedenim aktivnostima možete pogledati na: <http://euinfo.rs/podrska-eu-upravljanju-migracijama/>.

7. PRIMENA NOVOG ZAKONA O STRANCIMA

Novousvojenim Zakonom o strancima⁵¹ koji je stupio na snagu marta 2018. godine, a počeo sa primenom 3. oktobra 2018. godine, uređuju se uslovi za ulazak, kretanje, boravak i vraćanje stranaca, kao i nadležnost i poslovi organa državne uprave Srbije u vezi sa ulaskom, kretanjem, boravkom stranaca na teritoriji Srbije i njihovim vraćanjem iz Srbije.⁵²

U cilju harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa direktivama EU, definisani su novi, odnosno usklađeni postojeći pojmovi koji se nalaze u drugim novousvojenim zakonima iz ove oblasti. Zakon takođe sadrži određene novine u odnosu na prethodno važeći Zakon o strancima,⁵³ posebno u delu koji se tiče ulaska i izlaska stranaca iz Srbije, odnosno odbijanja ulaska u Srbiju.

Odredbama novog Zakona o strancima propisani su i novi instituti u vezi spajanjem porodice, odnosno odobravanje privremenog boravka članu uže porodice stranca kome je odobrena zaštita u skladu sa ZAPZ.⁵⁴

Novinu u Zakonu o strancima predstavlja i mogućnost odobrenja privremenog boravka iz humanitarnih razloga, kao i odobrenje privremenog boravka strancima koji su bili umešani u akciju omogućavanja iregularne migracije, pod uslovom da su u postupku učestvovali kao oštećeni ili svedok,⁵⁵ kao i odobrenje privremenog boravka licima u statusu žrtve trgovine ljudima.⁵⁶

Zakon o strancima u pojedinim odredbama definiše i reguliše nezakoniti boravak, načela u postupku vraćanja, postupak donošenja rešenja o vraćanju stranca koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uslove za zakoniti boravak u Srbiji, kao i rokove za dobrovoljni povratak u zemlju porekla ili zemlju uobičajenog boravišta.⁵⁷ Propisana je i mogućnost da se prilikom donošenja rešenja o otkazu boravka, odnosno u rešenju o vraćanju stranca, izrekne i mera zabrane ulaska u Srbiju u periodu koji ne može biti duži od 5 godina, osim u slučajevima predviđenim ovim Zakonom.⁵⁸

⁵¹ *Sl. glasnik RS*, br. 24/18.

⁵² Zakon o strancima, član 1.

⁵³ *Sl. glasnik RS*, br. 97/08.

⁵⁴ Zakon o strancima, čl. 56.

⁵⁵ *Ibid*, član 61.

⁵⁶ *Ibid*, član 63.

⁵⁷ *Ibid*, član 74–77.

⁵⁸ *Ibid*, član 78, stav 3.

Članom 81 Zakona, definisan je postupak prinudnog udaljenja stranca. Predviđeno je da nadzor nad vršenjem postupka prinudnog udaljenja stranca vrši Zaštitnik građana u skladu sa svojim ovlašćenjima, odnosno u skladu sa Zakonom o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka.⁵⁹ Ovo rešenje je zasada samo propisano Zakonom, s obzirom na činjenicu da Pravilnikom o bližim uslovima i načinu sprovođenja prinudnog udaljenja stranca iz Srbije⁶⁰ nije bliže propisan način i postupak vršenja nadzora od strane Zaštitnika građana u skladu sa njegovim ovlašćenjima, kao i da Beogradskom centru za ljudska prava još uvek nisu poznati slučajevi postupanja koji bi mogli biti predmet tumačenja u skladu sa navedenom zakonskom odredbom.

U članu 83 i 84 Zakona o strancima definisana je zabrana, odnosno odlaganje prinudnog udaljenja stranca na teritoriju na kojoj postoji rizik da će biti podvrgnut izvršenju smrtne kazne, mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, odnosno tamo gde mu pretilo ozbiljno kršenje prava zajamčenih Ustavom (*non-refoulement*). Značaj ovih odredbi posebno se ogleda u činjenici da, za razliku od prethodnog, važeći Zakon o strancima propisuje odredbe relevantne kako za postupak vraćanja uopšte, tako i u odnosu na položaj nekih od posebno ranjivih kategorija stranaca, uvodi mogućnost žalbe sa suspenzivnim dejstvom i propisuje izuzetke od primene odredbi o prinudnom udaljenju.

Zakon o strancima takođe uvodi mogućnost tolerisanog boravka za strance koji nezakonito borave na teritoriji Srbije, koji se odnosi na nezakonito prisustvo većeg broja stranih državljana na teritoriji Srbije, a koje nije moguće vratiti u zemlju porekla zbog primene principa zabrane vraćanja ili koji ne mogu da napuste Srbiju zbog okolnosti koje ne zavise od njih, o čemu odlučuje Vlada Srbije uredbom na predlog ministra unutrašnjih poslova.⁶¹ Navedenom zakonskom odredbom nije do kraja precizirano šta se podrazumeva pod tolerisanim boravkom, niti su do sada jasnije propisani uslovi i postupak za dobijanje tolerisanog boravka.

7.1. PRIVREMENI BORAVAK IZ HUMANITARNIH RAZLOGA - NOVINA NOVOUSVOJENOG ZAKONA O STRANCIMA

Zakon o strancima je, za razliku od drugih evropskih zakona koji privremeni boravak iz humanitarnih razloga rezervišu za tražioce azila, odnosno izbeglice koji ne ispunjavaju uslove po podnetom zahtevu za azil u nekoj zemlji, otišao korak dalje i

⁵⁹ *Ibid*, član 82.

⁶⁰ *Sl. glasnik RS*, br. 69/18.

⁶¹ Zakon o strancima, član 124, stav 2.

ovakav oblik boravka, pored navedene kategorije stranaca, proširio i na strance koji su na osnovu stepena integrisanosti u društveni život Srbije, uspostavili jake kulturne i društvene veze sa Srbijom, posebno u pogledu školovanja, radnih aktivnosti ili poznavanja srpskog jezika.⁶² Pored navedene kategorije, humanitarni boravak takođe može da se odobri strancu koji je žrtva teškog krivičnog dela, uključujući osobe koje su bile umešane u akciju za omogućavanje iregularne migracije i koje saraduju sa policijom i pravosudnim organima, a njihovo prisustvo je neophodno u krivičnom postupku ili učestvuju u istrazi kao svedoci ili oštećeni,⁶³ stranom detetu koje je napušteno, koji je žrtva organizovanog kriminala ili je iz drugih razloga ostao bez roditeljskog staranja ili bez pratnje,⁶⁴ kao i ozbiljnim i opravdanim ličnim razlozima humanitarne prirode, postojanja interesa Srbije ili međunarodno preuzetih obaveza.⁶⁵

Privremeni boravak iz humanitarnih razloga može se odobriti na period od šest meseci, odnosno na period od godinu dana sa mogućnošću njegovog produžetka, ukoliko okolnosti na osnovu kojih je odobren i dalje postoje.⁶⁶

Usvajanje Zakona pratilo je i usvajanje Pravilnika o bližim uslovima za odobrenje privremenog boravka, izgledu zahteva za odobrenje privremenog boravka, izgledu i načinu unošenja nalepnice privremenog boravka u stranu putnu ispravu.⁶⁷ Pravilnikom se bliže definišu uslovi za dobijanje privremenog boravka, izgled zahteva za odobrenje privremenog boravka, kao i izgled i način unošenja nalepnice privremenog boravka u stranu putnu ispravu.⁶⁸ Definisano je nekoliko uslova za odobrenje privremenog boravka iz humanitarnih razloga, u kojima se navodi da stranac može da podnese zahtev zbog porodičnih, kulturnih ili društvenih veza koje ostvaruje sa Srbijom, iako zbog specifičnih okolnosti koje se odnose na njegov prethodni boravak u Srbiji nije bio u mogućnosti da na zakonit način podnese zahtev za odobrenje privremenog boravka u prethodnom periodu.⁶⁹ Takođe, zahteva se da je podnosilac najmanje dve godine boravio na teritoriji Srbije, kao i da dostavi određene dokaze na osnovu kojih se može pouzdano utvrditi da je u prethodnom periodu bio u Srbiji.⁷⁰

⁶² *Ibid*, član 61, stav 1, tačka 1.

⁶³ *Ibid*, član 61, stav 1, tačka 3.

⁶⁴ *Ibid*, član 61, stav 1, tačka 4.

⁶⁵ *Ibid*, član 61, stav 1, tačka 5.

⁶⁶ *Ibid*, član 61, stav 3.

⁶⁷ *Sl. glasnik RS*, br. 72/18.

⁶⁸ Član 1 Pravilnika.

⁶⁹ Član 26 Pravilnika.

⁷⁰ Dokazi koji su neophodni su: da je završio školu, bio radno angažovan, da u Srbiji ima bliske srodnike po pravoj, odnosno pobočnoj liniji do drugog stepena srodstva sa kojima održava bliske kontakte, da je zasnovao bračnu zajednicu, da razume i govori srpski jezik, kao i da zbog navedenih okolnosti

Specifične okolnosti zbog kojih stranac nije bio u mogućnosti da napusti Srbiju odnose se na sledeće situacije: neposedovanje putne isprave koju stranac iz opravdanih razloga nije bio u mogućnosti da pribavi, na tešku materijalnu situaciju, na posebno teške zdravstvene razloge, životno doba ili opravdane porodične ili lične situacije zbog kojih nije regulisan boravak Srbiji.⁷¹

Zahtev za humanitarni boravak maloletnog stranca koji je napušten, a koji je žrtva organizovanog kriminala ili je iz drugih razloga ostao bez roditeljskog staranja ili pratnje, podnosi socijalni radnik u prisustvu deteta.⁷²

Imajući u vidu da je privremeni boravak moguće odobriti na osnovu rešenja i kada stranac ne poseduje putnu ispravu, Zakon o strancima daje mogućnost da u takvim situacijama i strancu sa odobrenim privremenim boravkom bude izdata lična karta za stranca.⁷³ Iako je predviđeno da lične karte za strance budu biometrijske, sa podacima upisanim na čipu, u periodu do primene ovog rešenja izdavaće se dokument na starom obrascu. Lične karte za strance, za razliku od isprava predviđenih ZAPZ, sadrže evidencijski broj stranca, što olakšava ostvarivanje čitavog seta prava.

Od početka primene novog Zakona o strancima, Ministarstvo unutrašnjih poslova odobrilo je u nekoliko slučajeva privremeni boravak iz humanitarnih razloga. U izveštajnom periodu, pravnici Beogradskog centra za ljudska prava zastupali su strance koji su podneli zahtev za odobrenje privremenog boravka za ljudska prava po ovom osnovu, kojima je pravnosnažno odbačen zahtev za azil a ne postoji mogućnost povratka u treću sigurnu zemlju niti u zemlju porekla, kao i strance koji su u poslednjih nekoliko godina boravili na teritoriji Srbije i koji su u prethodnom periodu ostvarili određene porodične, kulturne i društvene veze sa Srbijom. Takođe, Beogradski centar za ljudska prava nije upućivao sve osobe kojima je postupak azila pravnosnažno okončan da zatraže privremeni boravak iz humanitarnih razloga, već samo osobe koje u skladu sa Pravilnikom borave u Srbiji duže od dve godine u kontinuitetu i koje su se integrisala u srpsko društvo.

Tako je u decembru 2018. godine u slučaju osobe poreklom iz Iraka, koju je zastupao Beogradski centar za ljudska prava, podnesen zahtev za privremeni boravak iz humanitarnih razloga nakon presude Upravnog suda kojom je postupak azila

postoje osnovani izgledi da će se nakon regulisanog boravka potpuno integrisati u društveni život u Srbiji.

⁷¹ Pravilnik o bližim uslovima za odobrenje privremenog boravka, izgledu zahteva za odobrenje privremenog boravka, izgledu i načinu unošenja nalepnice privremenog boravka u stranu putnu ispravu, član 26, stav 2.

⁷² *Ibid*, član 26, stav 4.

⁷³ Zakon o strancima, član 44, stav 6.

pravnosnažno okončan. Po zahtevu za humanitarni boravak doneto je pozitivno rešenje, imajući u vidu njegov visok stepen integracije u srpsko društvo kroz rad, učenje srpskog i učešće u humanitarnim akcijama, što ujedno predstavlja i prvi slučaj koji je zastupao Beogradski centar za ljudska prava u kome je odobren privremeni boravak iz humanitarnih razloga.⁷⁴ U toku su postupci po još četiri zahteva za klijente koje zastupa Beogradski centar za ljudska prava.⁷⁵

⁷⁴ Rešenje 03/16/5/1/1 broj 11895 od 21. 12. 2018. godine.

⁷⁵ Beogradski centar za ljudska prava je u prva tri meseca 2019. godine, u skladu sa Zakonom o strancima, podneo zahteve za odobrenje privremenog boravka iz humanitarnih razloga za N.J., Z.F., N.T.S. i E.C.C..