

**Pravo na azil
u Republici Srbiji
Izveštaj za period
jul-septembar 2019**



**Beogradski centar
za ljudska prava**

SADRŽAJ

SKRAĆENICE	3
UVOD.....	3
1. STATISTIKA	5
1.1. REGISTRACIJA TRAŽILACA AZILA	5
1.2. SMEŠTAJ I BROJ MIGRANATA KOJI BORAVE U RS.....	6
1.3. RAD KANCELARIJE ZA AZIL	7
2. PRAKSA NADLEŽNIH ORGANA U POSTUPKU AZILA	8
2.1. PRVOSTEPENE ODLUKE	9
2.1.1. <i>Suprotno dosadašnjoj praksi, odbijen zahtev za azil državljanina Libije</i>	<i>9</i>
2.1.2. <i>Odbijen zahtev za azil porodice iz Irana.....</i>	<i>12</i>
2.1.3. <i>Odbijen zahtev za azil LGBT osobi iz Zimbabvea</i>	<i>16</i>
2.1.4. <i>Pozitivna odluka u slučaju državljanina Kine.....</i>	<i>22</i>
2.2. DRUGOSTEPENE ODLUKE	26
2.2.1. <i>Negativna odluka u slučaju državljanina Avganistana</i>	<i>26</i>
2.2.2. <i>Pozitivna odluka u slučaju državljanke Irana.....</i>	<i>30</i>
2.3. ANALIZA ODLUKE UPRAVNOG SUDA	31
2.3.1. <i>Sigurna treća država – nepremostiva prepreka na putu do azila</i>	<i>31</i>
3. ODLUKA KOMITETA PROTIV MUČENJA.....	35
4. INTEGRACIJA	37
4.1. NEMOGUĆA NATURALIZACIJA	38
4.2. SRBIJA NE IZDAJE PUTNE ISPRAVE IZBEGLICAMA	39
4.3. NEDOSTACI POSTOJEĆE LIČNE KARTE ZA IZBEGLICE	40
4.4. NEDOVOLJAN BROJ SUDSKIH TUMAČA ZA POJEDINE JEZIKE.....	41
4.5. TROŠKOVI JAVNOG BELEŽNIKA I RIZIK OD NEPOŠTOVANJA NAČELA POVERLJIVOSTI.....	42
4.5.1. <i>Overa dokumenata kod javnog beležnika</i>	<i>43</i>
4.5.2. <i>Izdavanje vozačke dozvole.....</i>	<i>44</i>

SKRAĆENICE

Beogradski centar za ljudska prava – BCLJP

Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice (*United Nations High Commissioner for Refugees*) – UNHCR

Dečiji fond Ujedinjenih nacija (*United Nations International Children’s Emergency Fund*) – UNICEF

Evropski sud za ljudska prava (*European Court of Human Rights*) – ESLJP

Evropska kancelarija za podršku azilu (*European Asylum Support Office*) – EASO

Zakon o azilu – ZA

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti – ZAPZ

Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima – ZBSP

Zakon o opštem upravnom postupku – ZOUP

Zakon o strancima – ZS

Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije – KIRS

Komitet protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (*Committee against Torture*) – CAT

Komitet za eliminaciju diskriminacije žena (*Committee on the Elimination of Discrimination against Women*) – CEDAW

Ministarstvo unutrašnjih poslova – MUP

Misija UN za pomoć Avganistanu (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*) – UNAMA

Pravilnikom o vozačkim dozvolama – PVD

Republika Srbija – RS

Specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija za mučenje i drugo surovo, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje (*Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*) – Specijalni izvestilac UN za mučenje

Ujedinjene nacije (*United Nations*) – UN

UVOD

Tim pravnika BCLJP od 2012. godine pruža u RS besplatnu pravnu pomoć tražiocima azila i osobama kojima je dodeljena međunarodna zaštita. Te aktivnosti, kao i izrada ovog izveštaja, realizuju se kroz projekat „Podrška izbeglicama i tražiocima azila u Srbiji“ koji podržava UNHCR. Cilj projekta je unapređenje zaštite i ostvarivanje prava izbeglica u RS, a njegove brojne aktivnosti usmerene su ka uključivanju osoba koje su dobile azil u kulturni, društveni i privredni život u RS.

Pred Vama je izveštaj o pravu na azil u RS za period od početka jula do kraja septembra 2019. godine, čiji su autori članovi pravnog tima BCLJP-a. Izveštaj sadrži informacije do kojih je tim BCLJP-a došao prilikom zastupanja stranaca u postupku azila, kao i tokom redovne saradnje i komunikacije s državnim organima i UNHCR-om.

Statistički podaci u ovom dokumentu obuhvataju period od 1. januara do 30. septembra 2019. godine. Izveštaj je posvećen određenim temama koje su timu BCLJP-a privukle posebnu pažnju u trećem tromesečju 2019. godine. Naime, u njemu je prikazana analiza prakse i odluka nadležnih organa koji sprovode postupak azila a koje su donete u periodu od 1. jula do 30. septembra 2019. godine. Radi bolje ilustracije toka pojedinih postupaka, na nekim mestima je ukratko opisana praksa nadležnih organa iz prethodnih godina. Izveštaj takođe ilustruje pojedine probleme s kojima se suočavaju izbeglice u procesu integracije u srpsko društvo. Kao poseban dodatak uz ovaj dokument, priložena je analiza odluke CAT-a koja je doneta u avgustu 2019. godine po individualnoj komunikaciji protiv RS.

Izveštaj je namenjen državnim organima u čijoj je nadležnosti ostvarivanje prava tražilaca azila i osoba kojima je dodeljena međunarodna zaštita, ali i drugim stručnjacima i organizacijama koji prate stanje u oblasti izbegličkog prava. Autori su pokušali da, kroz lične sudbine tražilaca azila, skrenu pažnju na određene nedostatke i izazove u radu nadležnih organa, ali i na primere dobre prakse. Verujemo da će ovaj dokument omogućiti bolje razumevanje situacije u kojoj se nalaze izbeglice i da će doprineti uspostavljanju funkcionalnijeg sistema azila RS.

Korica: Composition, Theo van Doesburg (1917)

1. STATISTIKA

Svi statistički podaci dobijeni su od Kancelarije UNHCR-a u RS, kojoj MUP dostavlja izveštaje o radu. Podaci iz ovog izveštaja odnose se na period od 1. januara do 30. septembra 2019. godine. Nadležni organi u postupku azila ne objavljuju informacije o svom radu na svojim internet stranicama.

1.1. REGISTRACIJA TRAZILACA AZILA

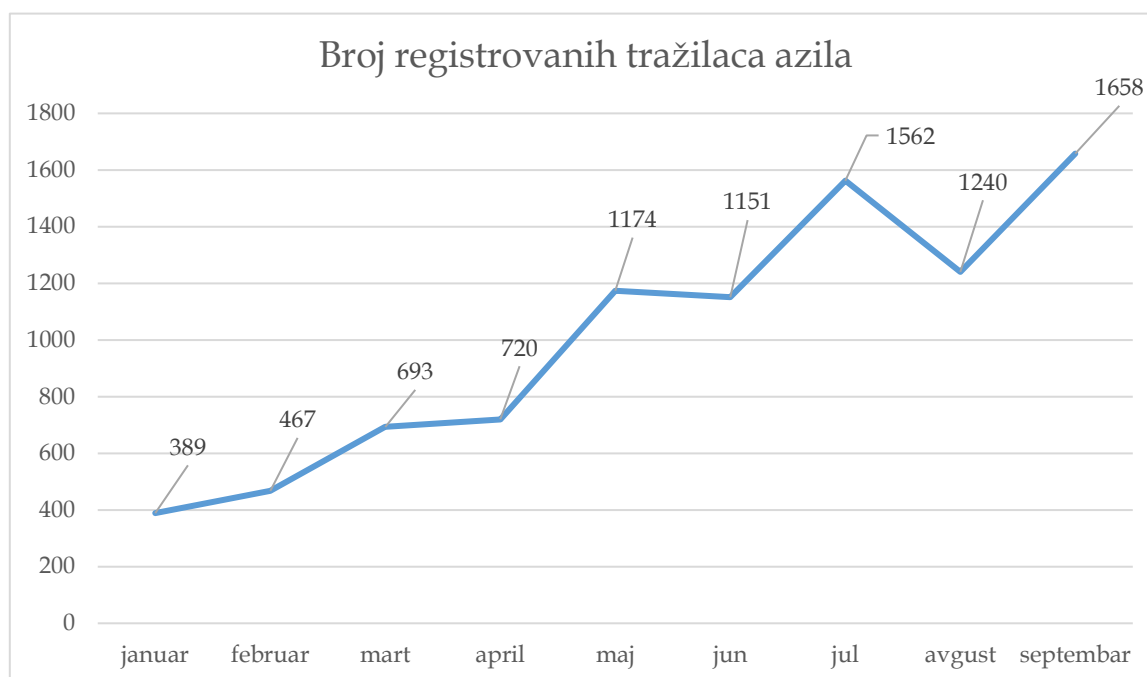
Od početka 2019. godine, 9.054 osobe su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil u RS. Među njima je bilo 8.536 muškaraca i 518 žena. Nameru da traži azil u RS izrazilo je 2.019 dece, od kojih je 570 bilo bez pratnje roditelja ili staratelja. Posmatrano po mesecima, u januaru je registrovano 389 osoba koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil u RS, u februaru 467, u martu 693, aprilu 720, u maju 1.174, u junu 1.151, u julu 1.562, u avgustu 1.240 i u septembru 1.658 osoba.

Među strancima koji su izrazili nameru da traže azil, najviše je bilo osoba iz Avganistana (2.736), zatim Pakistana (2.557), Iraka (883), Bangladeša (784) i Sirije (693). Nameru da podnesu zahtev za azil izrazile su i osobe iz Irana (296), Alžira (152), Indije (130), Palestine (123), Egipta (114), Eritreje (110), Maroka (106), Somalije (87), Libije (53), Burundija (45), Turske (41), Jemena (22), Libana (18), Tunisa (12), Kine (10), Sudana (devet), Rusije (sedam), Severne Makedonije (šest), Nepala (pet), Gane, Jordana, Kuvajta (po četiri), Bosne i Hercegovine, Kube, Ukrajine (po tri), Albanije, Čada, Grčke, Gvineje, Kameruna, Nemačke, Malija, Mjanmara, Rumunije, Šri Lanke (po dve) i Azerbejdžana, Bugarske, Gruzije, Izraela, Kazahstana, Demokratske Republike Kongo, Republike Kongo, Nigerije, Perua, Sijera Leonea, Južnog Sudana, Togo, Ujedinjenog Kraljevstva i Sjedinjenih Američkih Država (po jedna).

Većina osoba kojima je u toku devet meseci 2019. godine izdata potvrda o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil u RS (u daljem tekstu: potvrda o registraciji), registrovana je u područnim policijskim upravama (8.074 osobe), zatim na graničnim prelazima (882), dok je na Aerodromu „Nikola Tesla“ registrovano 62 osobe. Sedam osoba je registrovano u Prihvatalištu za strance

u Padinskoj Skeli,¹ a 29 osoba su registrovali službenici Kancelarije za azil u centrima za azil.

U periodu od 2008. do kraja septembra 2019. godine, 642.790 osoba je izrazilo nameru da traži azil u RS. Gledano po godinama, u 2008. godini je 77 osoba izrazilo nameru da zatraži azil, 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. Od početka 2019. godine, izdate su potvrde o registraciji za 9.054 osobe.



1.2. SMEŠTAJ I BROJ MIGRANATA KOJI BORAVE U RS

Prema podacima kojima raspolaže MUP, od početka 2019. godine u centre za azil se javilo i smestilo 1.745 registrovanih tražilaca azila, dok je u istom periodu centre za azil samoinicijativno napustilo 3.366 osoba. U januaru je u prihvatnim i centrima za azil bilo 4.200 smeštenih. Taj broj je stalno opadao do avgusta, kada je bilo 2.400 smeštenih, a od septembra je ponovo počeo da se blago uvećava. Ukupan broj

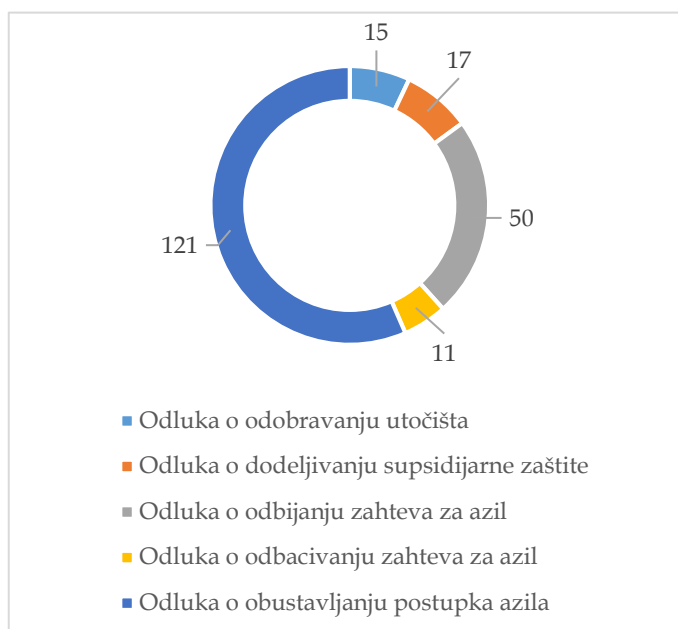
¹ Prema čl. 3, st. 1, tač. 12 Zakona o strancima (*Sl. glasnik RS*, br. 24/18 21/19), Prihvatište za strance je objekat za smeštaj stranaca kojima nije dozvoljen ulazak u zemlju ili za koje je doneto rešenje o proterivanju, udaljenju iz zemlje ili o vraćanju, ali ih nije moguće odmah udaljiti, i kojima je, u skladu sa zakonom, određen boravak pod pojačanim policijskim nadzorom.

prisutnih migranata na teritoriji RS je svakog meseca bio nešto veći u odnosu na broj smeštenih i kretao se od 4.500 početkom godine do 3.400 u septembru 2019. Krajem septembra 2019. godine, najviše smeštenih osoba bilo je u prihvatnim centrima u Adaševcima, Kikindi, Obrenovcu, Principovcu i Bujanovcu, dok je najviše smeštenih u centrima za azil bilo u Krnjači.

UNHCR procenjuje da najveći broj migranata dolazi na teritoriju RS iz Severne Makedonije, a značajno manji iz Bugarske. Od početka 2019. godine, najviše neformalno vraćenih migranata u RS bilo je iz Hrvatske, a zatim Bosne i Hercegovine i Mađarske, dok je najmanje s teritorije Rumunije.²

1.3. RAD KANCELARIJE ZA AZIL

Od početka 2019. godine, podneta su 134 zahteva za azil pred službenicima Kancelarije za azil, 56 zahteva je podneto pisanim putem i održana je usmena rasprava za 139 tražilaca azila. Odobreno je 15 utočišta – za pet državljana Irana, po tri državljana Rusije i Kube, dva državljana Avganistana i po jednog državljanina Kine i Iraka. Supsidijarnu zaštitu je dobilo 17 osoba – šest državljana Sirije, četiri državljanina Iraka, tri državljanina Libije, dva državljanina Pakistana i po jedan državljanin Irana i Avganistana. Odbijeno je 35 zahteva za azil u odnosu na 50 osoba, a odbačeno je 10 zahteva u odnosu na 11 osoba. Obustavljeno je 100 postupaka u odnosu na 121 osobu, najčešće zbog toga što su podnosioci zahteva napustili RS tokom trajanja postupka azila.



Od 2008. godine, nadležni organi u RS su usvojili zahteve za azil za 161 osobu. Pravo na utočište je odobreno za 70 osoba, a supsidijarna zaštita je dodeljena za 91 osobu.

² Vidi: UNHCR Serbia Snapshot – August 2019, dostupno na: <https://bit.ly/2paZZA7>.

2. PRAKSA NADLEŽNIH ORGANA U POSTUPKU AZILA

U skladu sa ZAPZ,³ Kancelarija za azil sprovodi prvostepeni postupak azila, dok Komisija za azil odlučuje u drugostepenom postupku. Protiv rešenja Komisije za azil, tražilac azila može podneti tužbu Upravnom sudu. Odluka Upravnog suda je pravnosnažna i izvršna.

U poređenju s prvom polovinom 2019. godine, praksa organa nadležnih za sprovođenje postupka azila u RS nije se, prema viđenju pravnog tima BCLJP-a, značajnije promenila od početka jula do kraja septembra 2019. godine. Iz tog razloga, još uvek je neophodno da ti organi postupe po preporukama istaknutim u prethodnom izveštaju BCLJP-a – *Pravo na azil u Republici Srbiji, januar–jun 2019.*⁴ Postupanje po tim preporukama otkloniće potencijalne povrede ljudskih prava tražilaca azila i obezbediće zakonito i pravilno odlučivanje.

Iako su nadležni organi doneli pozitivne odluke u pojedinim predmetima, takve odluke predstavljaju izuzetak. Pravni tim BCLJP-a uočio je nekoliko problema u sprovođenju postupka azila koji će biti detaljnije opisani u analizi odluka. Pre svega, postupak azila često traje van granica zakonom propisanih rokova. Zatim, Kancelarija i Komisija za azil uglavnom donose odluke na osnovu nepotpuno i/ili pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja, bez brižljive procene priloženih dokaza i dostupnih informacija o zemljama porekla tražilaca azila. Treće, ti organi još uvek odbacuju zahteve za azil primenom koncepta sigurne treće države u skladu sa Zakonom o azilu (ZA)⁵ koji je prestao da važi. ZA se još uvek primenjuje u predmetima koji su pokrenuti dok je bio na snazi. ZAPZ nalaže nadležnim organima da u tim predmetima primene povoljniji zakon, a to je svakako nije ZA, bar kada se radi o načinu utvrđivanja činjenica i razlozima za odbacivanje zahteva za azil.⁶ U jednoj svojoj pozitivnoj odluci, o kojoj će biti reči u ovom izveštaju, Komisija za azil je posebno istakla i precizirala obavezu Kancelarije za azil da primeni povoljniji zakon.

U periodu od 1. jula do 30. septembra 2019. godine, u slučajevima u kojima su tražioce azila zastupali pravници BCLJP-a, prvostepeni organ je doneo 4 odluke, od

³ Sl. glasnik RS, 24/18.

⁴ *Pravo na azil u Republici Srbiji, izveštaj za period januar–jun 2019*, Beogradski centar za ljudska prava, (Beograd, avgust 2019), dostupno na: <https://bit.ly/31WdFMu>.

⁵ Sl. glasnik RS, 109/07.

⁶ Videti više u *Pravo na azil u Republici Srbiji, izveštaj za period januar–jun 2019*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, avgust 2019), str. 24–26.

kojih je jedna pozitivna. Komisija za azil je donela jednu pozitivnu i jednu negativnu odluku, a Upravni sud jednu presudu kojom se tužba odbija. Ovaj odeljak izveštaja sadrži analizu tih odluka.

2.1. PRVOSTEPENE ODLUKE

2.1.1. Suprotno dosadašnjoj praksi, odbijen zahtev za azil državljanina Libije

Kancelarija za azil je u septembru 2019. godine odbila zahtev za azil državljanina Libije R.⁷ Taj predmet ima dva problematična aspekta. Pre svega, Kancelarija za azil je u ovom slučaju odstupila od ranije utvrđenog stava da u Libiji vlada stanje opšte nesigurnosti i nije posebno cenila dokaze koji ukazuju na to da bi tražilac azila u slučaju povratka u Libiju bio u opasnosti od progona, jer je označen kao pristalica Muamera el Gadafija od kada je počeo oružani sukob u Libiji 2011. godine. Drugo, prvostepeni organ nije poštovao rokove za donošenje prvostepene odluke.

R. je izbegao je iz Libije početkom septembra 2011. godine, nakon što je ranjen u napadu pobunjeničke milicije na kuću u kojoj je živeo. Budući da je podržavao i sarađivao s režimom bivšeg libijskog vođe, nove vlasti su raspisale poternicu za njim po okončanju oružanog sukoba. Punomoćnici su u toku postupka dostavili veći broj podneska i tom prilikom priložili niz dokaza koji potvrđuju osnovanost podnetog zahteva za azil. Na taj način je jasno ukazano da gospodinu R. pretila opasnost od progona zbog njegovog političkog uverenja. Osim toga, sukobi u Libiji i okolini Tripolija konstantno traju od aprila 2019. godine, zbog čega je tražilac azila tvrdio da je u još većem riziku.

a) Libija je sigurna država – pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje

Prvostepeni organ je u više prethodnih predmeta⁸ nedvosmisleno zauzeo stav da u Libiji vlada stanje opšte nesigurnosti, pozivajući se na izveštaje UNHCR-a, Vlade Velike Britanije, kao i nevladinih organizacija *Amnesty International* i *Human Rights*

⁷ Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-1389/17 od 16. septembra 2019. godine.

⁸ Rešenja Kancelarije za azil br. 26-4099/15 od 7. avgusta 2015. godine, br. 26-5792/14, 26-5793/14, 26-5794/14 od 3. avgusta 2016. godine, br. 26-812/16 od 29. septembra 2016. godine, br. 26-5489/15 od 20. oktobra 2017. godine i br. 26-222/15 od 3. jula 2018. godine.

Watch. Međutim, u ovom predmetu, Kancelarija za azil je odbila zahtev za azil R.⁹ Odstupanje od prethodne prakse obrazloženo je navodima da tražilac azila „nije dokazao svoju blisku vezu sa bivšim režimom“.

Kancelarija za azil uopšte nije cenila dokaze (izveštaje međunarodnih organizacija, novinske članke, vesti objavljene na internet portalima itd.) koje su dostavili punomoćnici, propuštajući da obrazloži u svojoj odluci zašto im nije poklonila veru. Ono što ozbiljno dovodi u pitanje zakonitost ovog rešenja jeste to što prvostepeni organ nije čak ni konstatovao u svojoj odluci da su priloženi navedeni dokazi. Kancelarija za azil nije navela nijedan konkretan izveštaj međunarodnih organizacija na osnovu kog je mogla da utvrdi da je Libija bezbedna država za tražioca azila.

Prvostepeni organ je bio dužan da pravilno, istinito i potpuno utvrdi sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za zakonito postupanje u ovoj upravnoj stvari. Na to ga obavezuje ZOUP,¹⁰ koji se supsidijarno primenjuje u postupku azila. ZOUP proklamuje načelo istine i slobodne ocene dokaza, što znači da se odluka mora doneti na osnovu savesne i brižljive ocene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno.¹¹ Takođe, ZAPZ predviđa da prvostepeni organ, prilikom odlučivanja o osnovanosti zahteva za azil, prikuplja i razmatra sve relevantne činjenice, dokaze i okolnosti, uzimajući naročito u obzir izveštaje međunarodnih organizacija, kao što su UNHCR, EASO i druge organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava.¹²

U izreci rešenja, Kancelarija za azil nalaže tražiocu azila da napusti Srbiju u roku od 15 dana od dana pravnosnažnosti odluke. Kancelarija za azil je svojom odlukom evidentno zanemarila izveštaj UNHCR-a iz septembra 2018. godine,¹³ u kojem je ponovljeno da se UNHCR protivi vraćanju državljana Libije u tu državu, uključujući i one čiji su zahtevi za azil odbijeni. Sve dok se bezbednosna situacija i stanje ljudskih prava znatno ne poboljšaju, to predstavlja minimalni standard koje države moraju da ispune. Istovremeno, UNHCR konstatuje da se pristalice i bivši saradnici režima Muamera el Gadafija i dalje smatraju ranjivom kategorijom, čija

⁹ Čl. 30, st. 1, tač. 2 ZA predviđa da je zahtev za azil neosnovan kad se utvrdi da lice koje je podnelo zahtev ne ispunjava uslove za priznavanje prava na utočište ili dodelu supsidijarne zaštite, naročito ako su navodi iz zahteva za azil, koji se odnose na činjenice bitne za odluku o azilu, u suprotnosti s navodima datim prilikom saslušanja lica koje traži azil, ili drugim dokazima izvedenim tokom postupka (ako se, nasuprot navodima iz zahteva, tokom postupka utvrdi da je zahtev za azil podnet s ciljem da se odloži deportacija, da je lice koje traži azil došlo isključivo iz ekonomskih razloga i sl.).

¹⁰ *Sl. glasnik RS*, 18/16 i 95/18.

¹¹ Član 10 ZOUP.

¹² Čl. 32, st. 2, tač. 2 ZAPZ.

¹³ *UNHCR Position on Returns to Libya - Update II*, UNHCR (Ženeva, septembar 2018), str. 20, dostupno na engleskom jeziku na: <https://bit.ly/2MVIQSG>.

ljudska prava neretko krše svi učesnici oružanog sukoba u Libiji. Dakle, ako zahtev za azil R. bude pravnosnažno odbijen, a on ne napusti Srbiju po nalogu iz odluke Kancelarije za azil, dolazi u realnu opasnost da bude prinudno vraćen u Libiju. U toj državi mu pretila opasnost od mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja.

b) Primena nepovoljnijeg zakona

Kancelarija za azil nije primenila povoljniji zakon za tražioca azila. Naime, Kancelarija za azil je donela rešenje suprotno i ZAPZ i stavu koji je Komisija za azil čvrsto zauzela u jednoj od svojih odluka,¹⁴ a u pogledu obaveze primene povoljnijeg zakona za tražioca azila.¹⁵ Prema shvatanju drugostepenog organa, član 103 ZAPZ obavezuje Kancelariju za azil da, prilikom odlučivanja o zahtevima za azil koji su podneti za vreme važenja ZA, razmotri koji zakon je povoljniji za tražioce azila. U suprotnom, prvostepeni organ bi postupio u suprotnosti sa ZAPZ.

U kontekstu ovog predmeta, može se zaključiti da je ZAPZ povoljniji zato što preciznije i rigoroznije definiše obavezu Kancelarije za azil u pogledu procene činjenica i okolnosti. ZAPZ taksativno navodi koji su dokazi koje nadležni organi u postupku azila naročito moraju da uzmu u obzir. To su, između ostalog, aktuelni izveštaji o stanju ljudskih prava u državi porekla tražioca azila, koje objavljuju različite međunarodne organizacije.¹⁶ Primena starog ZA u ovom predmetu, međutim, doprinela je tome da Kancelarija za azil ne konsultuje te izveštaje u dovoljnoj meri.

c) Dugo trajanje postupka

Drugi problem u ovom predmetu je veoma dugo trajanje prvostepenog postupka. Tražilac azila je dobio odluku nakon čak 796 dana otkako je pokrenut postupak. Naime, R. je podneo zahtev za azil davnog 19. jula 2017. godine. Službenici Kancelarije za azil su ga saslušali tek 31. maja 2018. godine. Prvostepeni organ je doneo odluku 16. septembra 2019. godine.

R. je podneo zahtev u skladu s odredbama prethodno važećeg ZA, na koji se supsidijarno primenjivao ZOUP u pogledu rokova za okončanje postupka.¹⁷ ZOUP predviđa da je organ dužan da izda rešenje najkasnije u roku od 60 dana od pokretanja postupka, kada je postupak pokrenut po zahtevu stranke.¹⁸ Trajanje

¹⁴ Rešenje Komisije za azil, br. Až - 26/18 od 12. jula 2019. godine.

¹⁵ Član 103 ZAPZ.

¹⁶ Član 32 ZAPZ.

¹⁷ Čl. 3, st. 2 ZA.

¹⁸ Čl. 145, st. 3 ZOUP.

prvostepenog postupka evidentno izlazi van okvira zakonom predviđenih rokova. Dakle, u ovom predmetu, vreme utrošeno na rešavanje upravne stvari predstavlja povredu načela delotvornosti i ekonomičnosti postupka koje garantije ZOUP.¹⁹

d) Zaključak

Prvostepeni organ je bez ikakvog validnog obrazloženja odstupio od dosadašnje prakse i stava koji je zauzeo po pitanju stanja opšte bezbednosti u Libiji. Odbijajuća odluka po zahtevu za azil R. doneta je nasuprot stavovima UNHCR-a, koje bi prvostepeni organ trebalo da poštuje u cilju pravilne primene ZAPZ i zaštite prava izbeglica. Takva odluka je takođe doneta na osnovu zakona koji je nepovoljniji za tražioca azila i uz nepoštovanje zakonskih rokova za okončanje prvostepenog postupka. Sve navedeno urušava pravnu sigurnost i dovodi u pitanje ostvarivanje načela istine u postupku azila. Postupak po žalbi je u toku.

2.1.2. Odbijen zahtev za azil porodice iz Irana

Krajem avgusta 2019. godine, Kancelarija za azil je donela rešenje²⁰ kojim je odbila zahteve za azil E., njegove supruge E. S. i maloletne ćerke E. D., državljana Islamske Republike Iran.²¹ Kancelarija za azil je zaključila da ne ispunjavaju uslove za dodelu utočišta ili supsidijarne zaštite, koji su predviđeni ZAPZ.²²

Naime, tražilac azila, E., tokom boravka u državi porekla, konkretno – od 2016. godine, bio je politički aktivan na društvenim mrežama (*Facebook, Instagram, Telegram*), na kojima je iznosio kritičke stavove o trenutnoj vlasti u Iranu i lošem uticaju islamske vere na društvo, te se zalagao za demokratiju kao državno uređenje. S. H. je objavljivao svoje komentare pod lažnim imenom, imajući u vidu da je sloboda izražavanja u Iranu veoma ograničena i da se strogo kontroliše na internetu.²³

U junu 2018. godine, vrhovni vođa Islamske Republike Iran je, putem javnog proglašenja, podstakao građane Irana da se okupe i daju svoj doprinos u praćenju i sankcionisanju pojedinaca koji se protive režimu. E. je strahovao za svoju bezbednost, kao i za bezbednost svoje porodice, posebno usled pretećih poruka, uključujući i pretnje smrću, koje je dobijao od građana zbog svojih stavova na

¹⁹ Član 9 ZOUP.

²⁰ Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-1607/18 od 26. avgusta 2019. godine.

²¹ *Ibid.*

²² Čl. 24 i 25 ZAPZ.

²³ Zapisnik o usmenoj raspravi, br. 26-1607/18 od 20. decembra 2018. godine.

društvenim mrežama. E. je uspeo da napusti zemlju porekla sa suprugom i ćerkom u julu 2018. godine. Po dolasku u RS, E. je otkrio svoj identitet i nastavio sa svojim političkim aktivizmom, zbog čega se broj pretnji povećao, a samim tim i strah cele porodice od povratka u Iran.²⁴

Predstavnici iranskih vlasti na najbrutalnije načine kažnjavaju političke neistomišljenike ili osobe koje vređaju javni moral, među kojima su i korisnici društvenih mreža. Oni se podvrgavaju uznemiravanju, zastrašivanju, proizvoljnom hapšenju, strogim pritvorskim kaznama, tzv. *incommunicado* pritvoru, nepravičnom suđenju i mučenju.²⁵ Takođe, iranske vlasti filtriraju na desetine hiljada inostranih internet stranica, uključujući novinske internet stranice, kao i platforme najvećih socijalnih mreža.²⁶

a) Kredibilitet zahteva za azil

U skladu s Konvencijom o statusu izbeglica,²⁷ ZAPZ predviđa pravo na utočište, odnosno status izbeglice, osobi koja strahuje od progona u državi porekla zbog *političkog uverenja*,²⁸ a zbog čega ne može ili ne želi da prihvati zaštitu te države.²⁹ Navedene informacije o stanju u državi porekla, kao i individualne dokaze, punomoćnik je detaljno opisao i potkrepio relevantnim međunarodnim i medijskim izvorima koji su dostavljeni Kancelariji za azil tokom postupka azila.³⁰ Ti dokazi ukazuju na to da je zahtev za azil E. i njegove porodice kredibilan, odnosno da oni osnovano strahuju od progona u Iranu zbog političkog uverenja. UNHCR smatra da je kredibilitet utvrđen onda kada je podnosilac zahteva za azil podneo koherentan i uverljiv zahtev koji nije u suprotnosti s opštepoznatim činjenicama, i prema tome mu je moguće verovati.³¹

Kancelarija za azil je zaključila da razlozi koje je E. naveo, problemi koje je izneo, kao i dokazi koje je priložio, ne ukazuju na proganjanje. Iz tog razloga, prema

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Country Policy and Information Note – Iran: Journalists and internet based media, Version 2.0*, United Kingdom, Home Office (London, 26. oktobar 2016. godine), str. 6, dostupno na engleskom jeziku: <https://bit.ly/2JrGWbm>.

²⁶ *Freedom on the Net 2018*, Freedom House, dostupno na engleskom jeziku: <https://bit.ly/2MWGfxc>.

²⁷ *Sl. list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 7/60.

²⁸ Kurziv naš.

²⁹ Član 24 ZAPZ.

³⁰ Reč je o izveštajima Specijalnog izvestioca o stanju ljudskih prava u Islamskoj Republici Iran, organizacija *Amnesty International*, *Freedom House*, Crvenog krsta Australije, Komisije SAD o međunarodnim verskim slobodama, kao i medijski članci o pritvaranju i ubijanju osoba koje su javno „vređale Svetog“ i kritikovale vladajući režim Irana.

³¹ *Mišljenje o teretu i standardima dokazivanja u izbegličkim zahtevima*, UNHCR (Ženeva, 16. decembar 1998. godine), str. 11.

oceni prvostepenog organa, ne mogu se uzeti kao razlozi za dodelu izbegličke zaštite. Međutim, Kancelarija za azil nije dala valjano obrazloženje zbog čega je iskaz E. nedovoljno kredibilan, iako je tim istim rešenjem³² konstatovala da je on učinio iskren napor da ga potkrepi dokazima.³³ Nejasno je na koji način je prvostepeni organ razmatrao određene faktore³⁴ prilikom procene kredibiliteta i kako je došao do zaključka da ti faktori ne ukazuju na osnovani strah od progona.

Takođe, Kancelarija za azil je u obrazloženju rešenja navela da se pretnje koje su upućivane E. tokom boravka u Iranu i po dolasku u Srbiju smatraju samo *diskusijom* neistomišljenika o pitanju prethodne i sadašnje vlasti u Iranu, a ne ozbiljnom pretnjom. Dalje se navodi da nije imao problema s policijom, niti da su njegove objave dostigle „viralnost“,³⁵ zbog čega bi se mogle smatrati pretnjom po režim Irana. Kancelarija za azil smatra i da „nije realno za očekivati da iranske vlasti kontrolišu svakog korisnika internet aplikacija s obzirom na njihov veliki broj“. ³⁶ Prema oceni prvostepenog organa, sama činjenica da je porodica nesmetano i na legalan način napustila Iran, ukazuje na to da nisu imali problema s iranskim vlastima.

b) Pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje

U konkretnom slučaju, Kancelarija za azil nije s dovoljnom pažnjom i objektivnošću cenila iskaze tražilaca azila u sklopu drugih dostavljenih dokaza o položaju iranskih državljana čije se drugačije političko mišljenje brutalno kažnjava. Kancelarija za azil nije razmotrila ni da li vlasti Irana pružaju pojedincima zaštitu od pretnji i napada prorežimski orijentisanih građana. Posledica takvog propusta je pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, pa tako i zaključak da E. i njegova porodica nisu dokazali da im u državi porekla pretil strah od progona.

Postupanje Kancelarije za azil je u suprotnosti sa ZOUJ, koji propisuje da obrazloženje rešenja mora da sadrži razloge koji su bili odlučujući kod ocene svakog

³² Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-1607/18 od 26. avgusta 2019. godine, str. 4.

³³ Čl. 32, st. 4, tač. 1 ZAPZ.

³⁴ Faktori u postupku ocene kredibiliteta su interni i eksterni kredibilitet. Kod internog kredibiliteta, važno je razmatrati postojanje dva indikatora: 1) dovoljan nivo detalja i karakterističnost i 2) internu doslednost. Konkretno, interni kredibilitet predstavlja ocenu svedočenja osobe zasnovane isključivo na iskazima i drugim predstavljenim dokazima. Indikatori eksternog kredibiliteta su: 1) usklađenost iskaza podnosioca zahteva za azil s informacijama koje su dali drugi svedoci ili drugim dokazima i 2) usklađenost s raspoloživim informacijama o zemlji porekla. Vidi: *Beyond Proof – Credibility Assessment in EU Asylum Systems*, UNHCR (Ženeva, maj 2013. godine), st. 245.

³⁵ Profil S. H. na društvenoj mreži *Instagram* ima više od 7900 pratilaca.

³⁶ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1607/18 od 26. avgusta 2019. godine, str. 5.

dokaza, odnosno objašnjenje zašto su pojedini dokazi uzeti u obzir a drugi nisu.³⁷ Takođe, to je u suprotnosti sa ZAPZ koji predviđa da prvostepeni organ, prilikom odlučivanja o osnovanosti zahteva za azil, prikuplja i razmatra sve relevantne činjenice, dokaze i okolnosti, uzimajući naročito u obzir izveštaje međunarodnih organizacija, kao što su UNHCR, EASO i druge organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava.³⁸

Osim toga, čini se da se praksa prvostepenog organa zasniva na selektivnom razmatranju izveštaja o zemlji porekla, imajući u vidu da je u konkretnoj odluci citirao isključivo one delove izveštaja koji idu u prilog odbijajućem rešenju. Naime, Kancelarija za azil je konstatovala da je imala uvid u međunarodne izveštaje dostavljene tokom postupka,³⁹ a koji se tiču postupanja iranskih vlasti prema neistomišljenicima i internet aktivistima koji su kritikovali vlast. Međutim, zaključila je da se oni ne mogu dovesti u vezu s konkretnim slučajem jer se u njima, između ostalog, navodi da je veliki broj ljudi u Iranu aktivan na društvenim mrežama.

Takav zaključak je veoma paušalan. Tokom postupka, E. je naveo imena nekoliko osoba koje su bile uhapšene (a neke i ubijene) u Iranu zbog kritikovanja vlasti putem društvenih mreža, na osnovu čega je takođe zasnivao svoj objektivni strah od progona.⁴⁰ Međutim, Kancelarija za azil je odbacila i te navode, s obrazloženjem da su navedena lica uhapšena u godini kada je E. počeo da kritikuje vlast putem društvenih mreža. Prvostepeni organ je smatrao da je E. takođe mogao biti uhapšen da su se njegove objave smatrale „nepogodnim za bezbednost vladajućeg režima“, ali se to nije desilo s obzirom na to da je državu porekla napustio tek 2018. godine.

Navodi E. su odbačeni i zbog činjenice da nije sarađivao s uhapšenim aktivistima, kao i zbog toga što je „normalno“ živeo u državi porekla. Takvo obrazloženje ne može biti prihvaćeno, jer je tokom boravka u Iranu E. krio svoj identitet. Nepovezanost s pomenutim aktivistima koji su postali žrtve predstavnika iranskih vlasti nije presudni pokazatelj da i sâm E. nije u stvarnom riziku od progona.

³⁷ Čl. 141, st. 4 ZOUP.

³⁸ Čl. 32, st. 2, tač. 2 ZAPZ.

³⁹ Komisija SAD o međunarodnim verskim slobodama (*United States Commission on International Religious Freedom - USCIRF*) i organizacija Crveni krst Australije (*Australian Red Cross - ACCORD*).

⁴⁰ Objektivni strah od progona ne mora se nužno zasnivati na ličnom iskustvu podnosioca zahteva, već ono što se, na primer, dogodilo članovima iste društvene grupe može biti dovoljan znak da je strah od progona osnovan, tj. da će tražilac pre ili kasnije postati žrtva progona. Strah podnosioca zahteva bi se mogao smatrati osnovanim ukoliko on može u razumnoj meri da pokaže da bi dalji boravak ili pak povratak u zemlju porekla, iz razloga navedenih u definiciji izbeglice, bio nepodnošljiv. Vidi *Priručnik o postupku i kriterijumima za utvrđivanje izbegličkog statusa*, UNHCR (Ženeva, 2019. godine), str. 15.

c) Zaključak

Prvostepeni organ, dakle, ni u ovom slučaju⁴¹ nije cenio sve dokaze koji su dostavljeni tokom postupka azila, niti je obrazložio razloge za to. Kancelarija za azil je svojom odlukom pokazala da još uvek ne ispunjava u potpunosti svoju obavezu donosioca odluka o zahtevima za azil, pre svega kada je u pitanju ocena kredibiliteta zahteva za azil u sklopu svih okolnosti slučaja. Takvo postupanje, kao i selektivna ocena izveštaja o zemlji porekla, dovodi do nedovoljno i pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja i zapravo stvara rizik od kršenja načela *non-refoulement*.⁴² U toku je postupak po žalbi pred Komisijom za azil.

2.1.3. Odbijen zahtev za azil LGBT osobi iz Zimbabvea

Kancelarija za azil je 31. jula 2019. godine donela odluku⁴³ kojom je zahtev za azil X. iz Zimbabvea odbijen kao neosnovan.⁴⁴ Bez uzimanja u obzir dostupnih informacija o zemlji porekla iz relevantnih međunarodnih izvora, kao i bez celovitog kvalifikovanja progona,⁴⁵ Kancelarija za azil je našla da je za X. bezbedno da se vrati u zemlju porekla.

X. je bazirala svoj zahtev za azil na progonu po osnovu pripadnosti određenoj društvenoj grupi (drugačija seksualna orijentacija), političkog mišljenja (aktivistkinja za prava LGBT osoba), etničke pripadnosti i s njom povezanog i pripisanog političkog mišljenja.⁴⁶ Progon se u ovom slučaju ogleda u diskriminatornim zakonskim odredbama i praksama državnih organa u Zimbabveu u odnosu na LGBT osobe. Kao aktivistkinja lokalne organizacije za prava LGBT osoba, X. je nekoliko puta trpela nasilje od strane policijskih službenika koji su je, zajedno s

⁴¹ Slične slučajeve, na koje je ukazivao tim BCLJP, vidi u: *Pravo na azil u Republici Srbiji – Izveštaj za period januar–jun 2019*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, jul 2019. godine), str. 26–34.

⁴² Ovo načelo, u kontekstu izbegličkog prava, podrazumeva obavezu države da neće vratiti izbeglicu u zemlju u kojoj bi bila izložena progonu zbog svoje rase, vere, nacije, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog mišljenja (čl. 33 Konvencije o statusu izbeglica). U kontekstu zabrane zlostavljanja, isto načelo zahteva od država da ne vrata stranca na teritoriju zemlje gde će biti izložen mučenju ili nekom drugom obliku zlostavljanja (čl. 3 Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih ili ponižavajućih postupaka ili kazni).

⁴³ Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-462/18 od 31. jula 2019. godine.

⁴⁴ Čl. 38, st. 1, tač. 3 ZAPZ.

⁴⁵ Kancelarija za azil je ispitivala postojanje progona samo u odnosu na pripadnost određenoj društvenoj grupi, a ne i usled izražavanja političkog mišljenja i pripisanog političkog mišljenja.

⁴⁶ X. i njena porodica pripadaju narodu Ndebele, za koji se po automatizmu smatra da podržava partiju ZAPU, zbog čega ih većinska etnička grupa Šona, koja je okupljena oko vladajuće partije ZAPU-PF, sistemski diskriminiše i ugrožava.

drugim aktivistima za prava LGBT osoba, hapsili i mučili u pritvoru.⁴⁷ X. se suočavala i s dugogodišnjim rodno zasnovanim nasiljem zbog svoje seksualne orijentacije.⁴⁸

Na usmenoj raspravi u postupku azila, X. je istakla da je u državi porekla bila izložena brojnim delima progona od strane državnih organa. Pored toga, navela je da je bila izložena kontinuiranom nasilju od strane nedržavnih aktera, diskriminaciji i izopštavanju od strane šire zajednice, koja je vrlo tradicionalna i ne prihvata LGBT osobe.

Nadalje, zbog etničke pripadnosti i s njom povezanog političkog delovanja njenog oca, X. i njena porodica su se suočavali s progonom i oduzimanjem imovinskih prava. Zbog toga su članovi njene uže porodice morali da pobjegnu iz Zimbabvea i da se nastane u drugoj državi.

a) Pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje

Kancelarija za azil mora, u skladu sa ZAPZ, da proceni činjenice i okolnosti u odnosu na dokaze koje je izneo tražilac azila.⁴⁹ Podatke dobijene od tražioca azila mora ceniti u odnosu na aktuelne izveštaje o stanju u državi porekla tražioca azila,⁵⁰ uključujući zakone i propise te države i način na koji se oni primenjuju.⁵¹ U skladu s odredbama ZAPZ i praksom ESLJP,⁵² Kancelarija za azil je dužna da prikuplja podatke o državi porekla iz različitih relevantnih izvora, kao što su UNHCR, EASO i druge organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava.⁵³

Dodatno, pri proceni svih relevantnih informacija, nadležni organ mora da ima u vidu položaj i lične okolnosti tražioca azila, uključujući pol i uzrast, kako bi u odnosu na konkretnu osobu utvrdio da li postupci i dela kojima je bila ili bi mogla biti izložena predstavljaju progon.⁵⁴ Pored toga, osobe koje su bile izložene rodno zasnovanom seksualnom i psihološkom nasilju spadaju u grupu tražilaca azila kojima je potrebno obezbediti posebne procesne garancije,⁵⁵ a odredbe ZAPZ moraju se tumačiti na rodno osetljiv način.⁵⁶

⁴⁷ Zapisnik o usmenoj raspravi, br. 26-462/18 od 24. aprila 2018. godine, str. 4.

⁴⁸ *Ibid.*, str. 4.

⁴⁹ Čl. 32, st. 2, tač. 1 ZAPZ.

⁵⁰ *Vilvarajah i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECHR, App. No. 45/1990/236/302-306 (1991), st. 108.

⁵¹ Čl. 32, st. 2, tač. 2 ZAPZ.

⁵² Vidi, na primer, *Salah Ših protiv Holandije*, ESLJP, App. No. 1948/04 (2007), st. 136.

⁵³ Čl. 32, st. 2, tač. 2 ZAPZ.

⁵⁴ Čl. 32, st. 2, tač. 3 ZAPZ.

⁵⁵ Čl. 17, st. 1 ZAPZ.

⁵⁶ Čl. 16, st. 1 ZAPZ.

Sve navedeno predstavlja pozitivnu obavezu postupajućeg organa. Dakle, Kancelarija za azil je bila u obavezi da *proprio motu*, odnosno samoinicijativno, prikupi i razmotri sve činjenice, dokaze i okolnosti, te da na osnovu toga donese odluku u postupku azila. Međutim, prvostepeni organ je upravo to propustio da uradi – nije utvrdio kakvi su zakoni na snazi u Zimbabveu i kako se njihova primena odražava na položaj LGBT osoba. Drugo, Kancelarija za azil nije razmatrala brojne izveštaje međunarodnih organizacija o stanju ljudskih prava u toj zemlji u sklopu ličnih okolnosti X.

Iz obrazloženja rešenja kojim je X. odbijen zahtev za azil, ne vidi se da je Kancelarija za azil uopšte obratila pažnju na to da je „fizički kontakt“ između dve osobe ženskog pola u Zimbabveu krivično delo.⁵⁷ Činjenica da je novi ustav Zimbabvea eksplicitno zabranio istopolne brakove govori mnogo o tome kakvi su društveni stavovi po pitanju prava LGBT osoba.⁵⁸ Diskriminacija po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta nije zabranjena zakonom, nego se, sasvim suprotno, podstiče i finansira od strane zvaničnih vlasti Zimbabvea kroz govor mržnje i zagovaranje izopštavanja LGBT osoba iz društvene zajednice.⁵⁹

U obrazloženju negativne odluke,⁶⁰ Kancelarija za azil je navela da se aktivisti okupljeni oko lokalne organizacije u kojoj je radila X. ne suočavaju s progonom, te da su članovi te organizacije javno prisutni na internetu „bez ikakvih posledica“. Takav zaključak prvostepenog organa nije utemeljen na činjenicama i dokazima.

Naime, X. je sama u toku postupka u nekoliko navrata isticala da se suočavala s represijom nadležnih organa i da je oko 60% aktivista organizacije u kojoj je radila već pobeglo iz Zimbabvea u neku drugu zemlju.⁶¹ Pored toga, dostupni međunarodni izveštaji ukazuju na to da se članovi te organizacije suočavaju s maltretiranjem i sistemskom diskriminacijom, kao i s ucenama i pretnjama da će njihova seksualna orijentacija biti otkrivena policiji, crkvi ili porodici ukoliko žrtva ne plati određenu količinu novca.⁶²

Rešenje kojim je X. odbijen zahtev za azil u RS ne upućuje ni na jedan pravno relevantni izveštaj o položaju LGBT osoba u Zimbabveu. Kancelarija za azil je

⁵⁷ Čl. 67, st. 1, tač. b(ii) Krivičnog zakonika Zimbabvea, dostupno na engleskom jeziku na: <https://bit.ly/2tX0PNz>.

⁵⁸ Čl. 78, st. 3 Ustava Zimbabvea, dostupno na engleskom jeziku na: <https://bit.ly/2h2lxGf>.

⁵⁹ Zvanična retorika o LGBT osobama izrazito je homofobna. Predsednik Zimbabvea, pod čijom se kontrolom *de facto* nalaze sve grane vlasti, opisivao je homoseksualce kao bića „gora od svinja i pasa“. Vidi više u *The Rights of LGBT People in Zimbabwe*, SIDA (Stokholm, novembar 2014. godine), str. 1, dostupno na engleskom jeziku: <https://bit.ly/2LV4dEm>.

⁶⁰ Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-462/18 od 31. jula 2019. godine.

⁶¹ Zapisnik o usmenoj raspravi, br. 26-462/16 od 17. oktobra 2018. godine, str. 5.

⁶² Vidi: *Zimbabwe 2018 Human Rights Report*, US State Department (Njujork, 2019), str. 40, dostupno na engleskom jeziku na: <https://bit.ly/309FGAa>.

pomenula UNHCR dokument isključivo u kontekstu opštih kriterijima za dodelu izbegličke zaštite⁶³ (proceduralne odredbe koje su inače sadržane u ZAPZ). Međutim, prvostepeni organ nije razmatrao dokumente UNHCR-a koji sadrže informacije o situaciji u Zimbabveu u vezi sa strahom od progona koji je osećala X.⁶⁴

Kancelarija za azil je morala da se osvrne na stav UNHCR-a o Zimbabveu⁶⁵ koji je, iako usvojen 2002. godine, relevantan sve do donošenja novog dokumenta u slučaju promene situacije u pogledu poštovanja ljudskih prava u toj zemlji. Takođe, Kancelarija za azil je morala da razmotri i druge brojne izveštaje⁶⁶ koji govore o sistemskoj diskriminaciji i progonu LGBT osoba u Zimbabveu.

UNHCR ima stav da je situacija u Zimbabveu zabrinjavajuća i da se osobe koje imaju ili za koje se misli da imaju drugačije političko mišljenje (*imputed political opinion*) nalaze u opasnosti od zlostavljanja, nezakonitog lišavanja slobode i drugih oblika kršenja ljudskih prava. S obzirom da je X. drugačije seksualne orijentacije i da se bori za građanska i politička prava LGBT osoba, osnov njenog progona nisu samo njen pol i seksualna orijentacija, već i političko mišljenje, odnosno pretpostavljeno političko mišljenje. U zemlji kao što je Zimbabve, ta dva osnova se prepliću, jer se aktivizam u pogledu prava LGBT osoba kosi s uvreženim političkim mišljenjem ili praksama.⁶⁷ Prvostepeni organ, međutim, to nije uzeo u obzir.

Kako ne bi prekršili načelo *non-refoulement*, postupajući organi moraju da cene činjenice *ex nunc*, odnosno moraju da utvrde da li se stanje u državi porekla promenilo od momenta podnošenja zahteva za azil.⁶⁸ S tim u vezi, Ujedinjene nacije su, 16. avgusta 2019. godine, objavile saopštenje u kome su izrazile ogromnu zabrinutost zbog policijskog nasilja nad aktivistima i ugrožavanja slobode

⁶³ Pri tome je pomenuti Priručnik iz 2002. godine, iako je zamenjen novim 2019. godine.

⁶⁴ Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-462/18 od 31. jula 2019. godine, str. 4 i 6.

⁶⁵ *Position on Return of Unsuccessful Zimbabwean Asylum Seekers*, UNHCR (Ženeva, 2002), dostupno na engleskom jeziku na: <https://bit.ly/306Zy6U>.

⁶⁶ Vidi, između ostalog, *World Report 2016: Events of 2015*, Human Rights Watch (2016), str. 658, dostupno na: <https://bit.ly/1Kadeoa>; Michel Forst, *World Report on the Situation of Human Rights Defenders*, UN Special Rapporteur on the Situation of Human Rights Defenders (decembar 2018. godine), str. 152, dostupno na: <https://bit.ly/2MtrZTh>; *URGENT ACTION: Seven Activists Arrested, Charged with Treason*, Amnesty International, (31. maj 2019. godine), dostupno na: <https://bit.ly/2KO9oo0>.

⁶⁷ *Guidelines on International Protection No. 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, UNHCR (Ženeva, 2012), HCR/GIP/12/01, st. 40, dostupno na engleskom jeziku: <https://bit.ly/2KElSt6>.

⁶⁸ *J. K. i drugi protiv Švedske*, App. No. 59166/12 (2016) st. 83, i *F. G. protiv Švedske*, App. No. 43611/11 (2016), st. 115.

okupljanja.⁶⁹ Naročito su zabrinute zbog fizičkog nasilja, hapšenja i pritvaranja predstavnika civilnog društva i aktivista tokom prethodnih nekoliko meseci.⁷⁰

Napred navedeno ukazuje na ozbiljnost situacije u Zimbabveu i zahteva pažljivu *ex nunc* procenu činjeničnog stanja od strane postupajućeg organa, u svetlu ranije iznetih činjenica ali i najnovijih informacija o situaciji u državi porekla. Ipak, jedini izveštaj koji je Kancelarija za azil pomenula u prvostepenoj odlici jeste izveštaj⁷¹ organizacije *Human Rights Watch* iz 2018. godine, i to kao izvor za sledeću tvrdnju o aktivnostima organizacije *Gays and Lesbians of Zimbabwe* (GALZ):

GALZ je učestvovao u konsultativnom procesu Globalnog fonda kroz mehanizam koordinacije zemlje. Pitanja o kojima se raspravljalo su i pristup zdravstvenim uslugama, pravne barijere, kao i razmenu iskustava članova LGBT zajednice, baveći se porodicom i društvom, religijom i kulturom.⁷²

Uvidom u izveštaj koji je dostupan na Internet prezentaciji organizacije *Human Rights Watch*, jasno se vidi da u njemu ne postoje ovi podaci.⁷³ U svim godišnjim izveštajima organizacije *Human Rights Watch* u poslednjih deset godina navodi se da vlasti Zimbabvea ignorišu ustavne odredbe o ljudskim pravima i sprečavaju njihovu primenu.⁷⁴

Pored toga, prvostepeni organ je u obrazloženju rešenja naveo brojne tvrdnje koje se odnose na LGBT osobe u Zimbabveu za koje nije naveo izvor. Na taj način, Kancelarija za azil nije postupila shodno zakonskoj obavezi da pravilno, istinito i potpuno utvrdi sve činjenice i okolnosti slučaja.⁷⁵

b) Nepoštovanje principa *in dubio pro reo*

Princip *in dubio pro reo*, u smislu ZAPZ, podrazumeva da se, u odsustvu drugih dokaza, izjava tražioca azila uzima kao verodostojna ako je tražilac azila, *inter alia*, uložio iskren napor da svoj zahtev potkrepi dokazima. Dodatni uslov je i da je njegov iskaz dosledan i u skladu sa specifičnim i opštim informacijama o državi

⁶⁹ Saopštenje Visokog komesara UN za ljudska prava od 16. avgusta 2019. godine, dostupno na engleskom jeziku: <https://bit.ly/2ZeCOke>.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *World Report 2018: Zimbabwe, Events of 2017*, Human Rights Watch (2018), dostupno na engleskom jeziku na: <https://bit.ly/35gjWFM>.

⁷² Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-462/18 od 31. jula 2019. godine, str. 9.

⁷³ *World Report 2018: Zimbabwe, Events of 2017*, Human Rights Watch (2018), dostupno na engleskom jeziku na: <https://bit.ly/35gjWFM>.

⁷⁴ Ovi izveštaji su dostupni na: <https://bit.ly/2H8Em98>.

⁷⁵ Čl. 10, st. 1 ZOUP.

porekla, kao i da je tražilac azila dao zadovoljavajuće obrazloženje zašto nedostaju ostale relevantne činjenice.⁷⁶

Lično svedočenje LGBT osoba je primarni i često jedini izvor dokaza, posebno kada su vršioци progona članovi porodice ili pripadnici šire društvene zajednice.⁷⁷ Stav UNHCR-a je da preovlađujuća i opšta atmosfera homofobije u zemlji porekla može da bude dovoljan dokaz koji ukazuje da se LGBT osobe u toj državi suočavaju s progonom.⁷⁸

Ipak, prvostepeni organ je u obrazloženju rešenja naveo da X. nije dala „prihvatljivo objašnjenje“ zbog čega svoj iskaz nije potkrepila dokazima i time ga učinila verodostojnim, kao i da dokaza „u ovom slučaju nije bilo“.⁷⁹ Kancelarija za azil je na taj način potpuno zanemarila okolnosti pod kojima je X. napustila državu porekla da bi se spasila, ne razmišljajući o potencijalnim dokazima o progonu. Prilikom usmene rasprave, X. je dala valjano objašnjenje za to što nije u mogućnosti da potkrepi svoj iskaz dodatnim dokazima. Između ostalog, navela je da je putovala pod drugim imenom pa se plašila da je policija ne pretrese ili joj provere telefon, kao i da joj je krijumčar savetovao da sakrije podatke o svom identitetu.

Kancelarija za azil nije smatrala ni da je iskaz X. o nemogućnosti dobijanja zaštite u Zimbabveu verodostojan. Ocena prvostepenog organa da se njena „vera u nadležne institucije bazira na pretpostavci“ i da je X. „imala mogućnost obraćanja državnim institucijama koje su bile u mogućnosti da joj pruže zaštitu“, nije logična. Naime, X. je u svom iskazu predočila da se od tinejdžerskih godina suočavala sa sistemskom diskriminacijom u porodici i široj društvenoj zajednici, ali i od strane policijskih službenika i obrazovnog osoblja.⁸⁰ Imajući u vidu njeno lično iskustvo, ali i neadekvatnu zaštitu državnih organa kada je u pitanju zaštita ljudskih prava LGBT osoba, nije razumno očekivati da se obraća za zaštitu istim subjektima koji su je diskriminirali i kršili njena ljudska prava. Zaštita od progona u državi porekla mora biti efikasna i trajna.⁸¹

Kancelarija za azil zapravo nije ni mogla da oceni da li je izjava koju je X. dala u toku postupka verodostojna, odnosno da li je u suprotnosti sa specifičnim i opštim informacijama o državi porekla. Naime, Kancelarija za azil nije temeljno cenila relevantne izveštaje međunarodnih organizacija o položaju LGBT osoba u

⁷⁶ Čl. 32, st. 4, tač. 1, 2 i 3.

⁷⁷ *Guidelines on International Protection No. 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/12/01, UNHCR (Ženeva, 2012), str. 28.

⁷⁸ *Ibid.*, str. 28.

⁷⁹ Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-462/18 od 31. jula 2019. godine, str. 4.

⁸⁰ Zapisnik o usmenoj raspravi, br. 26-462/18 od 24. aprila 2018. godine, str. 4 i 5.

⁸¹ Čl. 30 ZAPZ.

Zimbabveu, kao što je napred objašnjeno. Iz obrazloženja odluke se ne vidi da li je uopšte konsultovala te izveštaje prilikom odlučivanja. Propuštanjem da to uradi, kao i da postupi u skladu s načelom *in dubio pro reo*, Kancelarija za azil je stavila X. u ozbiljan i stvaran rizik od progona u slučaju njenog povratka u zemlju porekla.

c) Zaključak

Kancelarija za azil je napravila niz propusta u ovom predmetu. Prvo, nije cenila sve individualne okolnosti X. i nije adekvatno kvalifikovala osnove progona. Zatim, nije uopšte – a kamoli temeljno i pažljivo – ispitala opštu situaciju u zemlji porekla u odnosu na individualne okolnosti X. Nadalje, nije utvrdila kakvi su zakoni na snazi u Zimbabveu i da li se njima diskriminišu i progone LGBT osobe. Takođe, nije cenila ni relevantne izveštaje o položaju LGBT osoba u Zimbabveu. Naposletku, Kancelarija za azil je zaključila da je izjava X. neverodostojna, ne osvrćući se na posebne okolnosti pod kojima LGBT osoba napušta zemlju porekla u kojoj je trpela nasilje. U toku je postupak po žalbi.

2.1.4. Pozitivna odluka u slučaju državljanina Kine

Kancelarija za azil je u septembru 2019. godine donela rešenje kojim je dodeljeno utočište državljaninu Kine, Y.⁸² Prvostepeni organ je utvrdio da Y. osnovano strahuje od progona u slučaju povratka u Kinu zbog toga što je pripadnik nacionalne manjine.

Y. je pripadnik ujgurske nacionalne manjine koja je pretežno muslimanske veroispovesti. Vlasti Kine progone Ujgure, koji su često žrtve mučenja, ograničavaju im slobodu kretanja i zatvaraju ih u „kampove za političko prevaspitavanje“.⁸³ Y. je prilikom usmene rasprave izjavio da je trpeo torturu, da se plašio za svoj život i da je više puta hapšen. Od januara 2015. godine, bio je u centru za političko prevaspitavanje, gde je išao na časove političkog obrazovanja i bio primoran na različite vrste fizičkog rada. Policija ga je prilikom ispitivanja više puta šamarala. Tukli su ga šipkama i lomili su mu prste.⁸⁴ Nakon navedenih višegodišnjih

⁸² Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-2050/17, od 12. septembra 2019. godine.

⁸³ Vidi više u „China: Situation of Uyghurs“, *Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation* (april 2016), dostupno na engleskom jeziku na: <https://bit.ly/2MTDU24>.

⁸⁴ Zapisnik o usmenoj raspravi br. 26-2050/17, od 13. oktobra 2017. godine.

problema, Y. je 2016. godine platio veliku sumu novca kako bi dobio pasoš⁸⁵ i uspeo da napusti Kinu. U Turskoj je boravio oko 15 meseci, a zatim je došao u RS.

a) Pregled toka postupka

Ovo je drugo rešenje Kancelarije za azil u ovom predmetu, koje je doneseno na osnovu odluke Upravnog suda kojom su konstatovane određene manjkavosti u pogledu utvrđenog činjeničnog stanja i ujednačenog postupanja nadležnih organa u postupku azila. Kancelarija za azil je svojim prvobitnim rešenjem odbacila zahtev za azil,⁸⁶ s obzirom na to da je tražilac azila došao u RS iz Turske. Turska se nalazi na listi sigurnih trećih država koja je utvrđena Odlukom Vlade RS iz 2009. godine⁸⁷ i zato, prema oceni Kancelarije za azil, predstavlja državu koja se pridržava međunarodnih načela o zaštiti izbeglica i u kojoj je tražilac azila mogao da dobije azil.⁸⁸ Na osnovu toga, Kancelarija za azil je smatrala da su ispunjeni uslovi za odbacivanje zahteva za azil, jer Y. nije predočio dovoljno uverljive dokaze da bi, u slučaju vraćanja u Tursku, bio suočen sa stvarnom opasnošću ili da je njegov strah od progona osnovan.⁸⁹

Komisija za azil je, u postupku po žalbi, svojim rešenjem potvrdila stanovište Kancelarije za azil.⁹⁰ Ni drugostepeni ni prvostepeni organ nije razmatrao žalbene navode o položaju Ujgura u Turskoj i o riziku od njihove deportacije u Kinu. Takođe, Komisija za azil nije razmatrala ni izveštaje međunarodnih organizacija o nedostacima sistema azila u Turskoj.⁹¹ Komisija za azil je smatrala da bi prvostepeni organ postupio u suprotnosti sa ZA da je smatrao da Turska nije sigurna zemlja za Y.

Upravni sud je poništio pobijano rešenje Komisije za azil i vratio predmet tom organu na ponovno odlučivanje.⁹² U presudi je naveo da Komisija za azil nije cenila sve žalbene navode. Komisija nije ispitala ni rizik od vraćanja Y. iz Turske u Kinu ni

⁸⁵ Ujguri u Kini ne mogu da dobiju pasoš kao i ostali građani. Vidi: „China: Passports Arbitrarily Recalled in Xinjiang“, *Human Rights Watch* (Njujork, 21. novembar 2016), dostupno na engleskom jeziku: <https://bit.ly/32VEUbd>.

⁸⁶ Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-2050/17 od 4. decembra 2017. godine.

⁸⁷ *Sl. glasnik RS*, 67/09.

⁸⁸ Vidi više u Sonja Tošković (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2017*, Beogradski centar za ljudska prava, (Beograd, 2018), str. 51–59, dostupno na: <https://bit.ly/2Ju965M>.

⁸⁹ Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-2050/17 od 4. decembra 2017. godine, str. 6.

⁹⁰ Rešenje Komisije za azil, br. Až-44-1/17 od 20. februara 2018. godine.

⁹¹ Na primer, izveštaje: Amnesty International, *No safe Refuge: Asylum-seekers and Refugees denied effective protection in Turkey* (London, 2016), dostupno na: <https://bit.ly/2BOBaRJ>; i ProAsyl, *Despite subsequent improvements: EU-Turkey deal violates fundamental human rights* (Frankfurt, 2016), dostupno na: <https://bit.ly/2pbs8XM>.

⁹² Presuda Upravnog suda, br. U-6310/18 od 27. avgusta 2018. godine.

postojanje opasnosti da u Kini njegov život, bezbednost ili sloboda budu ugroženi. Na taj način je, prema mišljenju Upravnog suda, Komisija za azil učinila povrede pravila postupka,⁹³ koje su od bitnog uticaja na pravilnost i zakonitost odlučivanja u postupku azila.

Upravni sud je takođe utvrdio da se Komisija za azil nije pridržavala načela predvidivosti iz ZOUP.⁹⁴ Konkretno, Komisija za azil nije vodila računa o prethodno donetim odlukama Kancelarije za azil u kojima je bilo ocenjeno da, zbog loših uslova za ostvarivanje prava tražilaca azila, Turska nije sigurna treća država. Naime, punomoćnici državljanina Kine su istakli u tužbi da je Kancelarija za azil u ovom slučaju postupila suprotno svojoj pravosnažnoj odluci od 28. aprila 2015. godine.⁹⁵ Tom odlukom, Kancelarija za azil je utvrdila da se Turska ne može smatrati sigurnom trećom državom i da se zahtev za azil ne može odbaciti zbog činjenice da je tražilac azila pre dolaska u Srbiju boravio u Turskoj. Kancelarija za azil je konstatovala više problema u sistemu azila u Turskoj, među kojima su dugo čekanje na podnošenje zahteva za azil, nedostatak socijalne pomoći, predugačak žalbeni postupak, isključenost tražilaca azila iz društvenog života itd.

Ni Komisija i ni Kancelarija za azil nisu, prema oceni Upravnog suda, utvrdile niti obrazložile u svojim rešenjima da je došlo do promene ranije utvrđenog činjeničnog stanja u pogledu položaja tražilaca azila u Turskoj, a koje je bilo od odlučujućeg značaja za kvalifikaciju ove zemlje kao sigurne treće države. Takva praksa je u suprotnosti sa ZOUP kojim je, između ostalog, propisano da obrazloženje rešenja treba da sadrži i razloge zbog kojih je organ odstupio od rešenja koje je ranije donosio u istim ili sličnim upravnim stvarima.⁹⁶

Iako je Upravni sud naložio Komisiji za azil da donese „novo, na zakonu zasnovano rešenje o žalbi tužioca“, Komisija za azil je poništila rešenje Kancelarije za azil kojim se odbacuje zahtev za azil i vratila predmet prvostepenom organu na ponovno odlučivanje.⁹⁷ Komisija je tako postupila jer je smatrala da će prvostepeni organ brže i ekonomičnije otkloniti nedostatke koje je utvrdio Upravni sud. Razlog za to je što Komisija za azil nema uvid u većinu rešenja Kancelarije za azil i ne može pravovaljano da oceni kakva bi bila odluka u skladu s ranijom praksom prvostepenog organa. Takođe, Komisija je naložila prvostepenom organu da se osvrne na sve navode tražioca azila da bi povratkom u Tursku bio izložen opasnosti od vraćanja u Kinu, gde bi mu život bio ugrožen, te da obrazloži odstupanje od svoje ranije prakse.

⁹³ Čl. 166, st. 3. i čl. 168, st. 2 ZOUP.

⁹⁴ Čl. 5, st. 3 ZOUP.

⁹⁵ Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-1342/2014 od 28. aprila 2015. godine.

⁹⁶ Čl. 141, st. 4 ZOUP.

⁹⁷ Rešenje Komisije za azil, br. Až-44/17 od 18. oktobra 2018. godine.

b) Nova odluka Kancelarije za azil

Nakon ponovnog odlučivanja, Kancelarija za azil je donela drugo rešenje, kojim se dodeljuje utočište Y., jer je ustanovila da mu pretili progon u zemlji porekla po osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini. Kancelarija za azil je, prilikom donošenja odluke, uzela u razmatranje sve navode koji su izneti na usmenoj raspravi, međunarodne izveštaje o položaju Ujgura u Kini i dokaze koje je dostavio Y.

Kancelarija za azil je posebno citirala izveštaje u kojima se navodi da su porasle represija i prinuda u Kini i da su u mnogim slučajevima ljudi u tajnosti mesecima lišeni slobode. Prvostepeni organ je konstatovao da je sve veće ograničenje slobode kretanja, veroispovesti i okupljanja. Utvrdio je da kineske vlasti često uskraćuju Ujgurima izdavanje pasoša, a članovi porodice ujgurskih aktivista koji žive u inostranstvu ne mogu da dobiju kinesku vizu. Vlada Kine vrši pritisak na strane zemlje da vrate Ujgure koji su napustili Kinu, a oni koji su se prinudno vratili su nestali. Kancelarija za azil u svojoj odluci navodi i izveštaj BBC-ja⁹⁸ o kampovima koji se koriste kao centri za prevaspitavanje, u kojima se nalazi desetine hiljada ljudi. U istom izveštaju se ističe da su u Kini uvedene u oštre zakonske kazne kako bi se ugušio islamski identitet. Pripadnici Ujgura su podvrgnuti etničkom profilisanju i zabranjeno im je da praktikuju religiju.⁹⁹

Zanimljivo je reći da se Kancelarija za azil u ovom rešenju nije ni osvrnula na činjenicu da je Y. došao na teritoriju RS iz Turske, što je prvobitno bio razlog za odbacivanje zahteva za azil. To rešenje je, za razliku od prvobitnog, doneto na osnovu ZAPZ, koji sadrži povoljnije odredbe o primeni koncepta sigurne treće države,¹⁰⁰ ali Kancelarija za azil nije obrazložila zbog čega se odlučila za primenu ovog zakona.

Takođe, Kancelarija za azil nije blagovremeno sprovodila službene radnje u ovom postupku. Prvo rešenje je donela u roku od 2 meseca od podnošenja zahteva, ali je zato tražilac azila na drugo rešenje čekao znatno duže. Naime, Komisija za azil je svoje rešenje, kojim predmet vraća prvostepenom organu, donela 18. oktobra 2018. godine, a Kancelarija za azil je svoju odluku donela 12. septembra 2019. godine. U periodu od skoro godinu dana, Kancelarija za azil nije sprovela dodatnu usmenu raspravu koja bi možda doprinela bržem utvrđivanju činjenica. S obzirom da je Kancelarija za azil donela drugo rešenje na osnovu ZAPZ, bila je dužna da donese

⁹⁸ Long K., „China’s hidden camps“, *BBC* (24. oktobar 2018), dostupno na engleskom jeziku na: <https://bbc.in/32SzFZT>.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Član 45 ZAPZ.

odluku u roku od tri meseca.¹⁰¹ Podnosilac zahteva je na konačnu odluku čekao oko 2 godine, što svakako nije u njegovom najboljem interesu.

c) Zaključak

Ovaj predmet predstavlja primer dobre prakse prvostepenog organa. Naime, Kancelarija za azil je u drugom postupku temeljnije utvrdila sve navode podnosioca zahteva o položaju Ujgura u Kini i detaljnije razmotrila izveštaje međunarodnih organizacija koji potkrepljujunjegov zahtev za azil. Takvo utvrđivanje činjeničnog stanja dovelo je i do drugačije odluke prvostepenog organa. Od velikog je značaja i odluka Upravnog suda, jer ukazuje nadležnim organima u postupku azila da treba brižljivo da utvrđuju sve okolnosti slučaja i da moraju da vode računa o tome da njihove odluke budu predvidive. BCLJP se nada da će ovakav stav Upravnog suda doprineti unapređenju rada Kancelarije i Komisije za azil i u drugim predmetima.

2.2. DRUGOSTEPENE ODLUKE

2.2.1. Negativna odluka u slučaju državljanina Avganistana

U julu 2019. godine, Komisija za azil je svojim rešenjem¹⁰² odbila žalbu na rešenje Kancelarije za azil¹⁰³ kojim je odbijen zahtev za azil državljanina Avganistana Z. Komisija za azil je u obrazloženju odluke navela da je postupak azila pravilno sproveden i da je ožalbena rešenje prvostepenog organa pravilno i zasnovano na zakonu. Prema oceni Komisije za azil, žalba Z. je neosnovana jer se u konkretnom slučaju nisu stekli uslovi za odobrenje prava na utočište ili prava na supsidijarnu zaštitu.

Da ukratko podsetimo,¹⁰⁴ Z. i njegovoj porodici su pobunjeničke grupe (talibani i takozvana Islamska država Iraka i Levanta) u Avganistanu pretile smrću zbog povezanosti dva starija brata Z. s državnim institucijama. Usled činjenice da talibani i Islamska država označavaju državne službenike u Avganistanu kao nevernike, životi su im u konstantnoj opasnosti. Prilikom odlučivanja o osnovanosti zahteva za azil, Kancelarija za azil je stala na stanovište da Z. nije dokazao lični

¹⁰¹ Član 39 ZAPZ.

¹⁰² Rešenje Komisije za azil, br. AŽ-47/18 od 2. jula 2019. godine.

¹⁰³ Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-1278/17 od 17. aprila 2019. godine.

¹⁰⁴ Prvostepena odluka je detaljnije analizirana u: *Pravo na azil u Republici Srbiji – Izveštaj za period januar-jun 2019*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, jul 2019), dostupno na: <https://bit.ly/2PrXqEg>.

progon, da nije bio izložen zlostavljanju niti da bi to bio u slučaju povratka u Avganistan. Međutim, tom prilikom, Kancelarija za azil nije uzela u obzir relevantne činjenice i dokaze na koje su i Z. i njegovi punomoćnici ukazivali tokom postupka, kao ni izveštaje međunarodnih tela i relevantnih organizacija za zaštitu ljudskih prava o stanju u državi porekla.¹⁰⁵ Zbog toga su punomoćnici uložili žalbu Komisiji za azil.¹⁰⁶

a) Komisija za azil nije razmatrala sve žalbene navode

Komisija za azil je zaključila da je Kancelarija za azil pravilno primenila materijalno pravo. Stav Kancelarije za azil je da događaji koje je Z. opisao tokom postupka ne mogu da se podvedu pod pojam progona. Takođe, Kancelarija za azil je ocenila da postupanje kom je Z. bio izložen u državi porekla nije u skladu sa standardom mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja, niti da bi Z. bio podvrgnut takvom postupanju u slučaju vraćanja u Avganistan. Sve navedeno potvrdila je i Komisija za azil, te je zaključila da Kancelarija za azil pravilno kvalifikuje činjenice u ovoj pravnoj stvari.¹⁰⁷

Punomoćnici Z. smatraju da se Komisija za azil oglušila o svoju obavezu kontrole rada prvostepenog organa. Naime, Komisija za azil je, prilikom donošenja svog rešenja, propustila da oceni sve žalbene navode punomoćnika Z. i samo potvrdila stavove Kancelarije za azil istaknute u prvostepenoj odluci.¹⁰⁸ Ni u jednom delu obrazloženja se ne vidi kako je Komisija za azil ispitala da li je činjenično stanje koje je utvrdila Kancelarija za azil u skladu s objektivnim izvorima informacija koje je punomoćnik dostavio tokom prvostepenog postupka.¹⁰⁹ Stiče se utisak da nijedan organ u postupku azila nije adekvatno cenio postojanje stvarnog rizika od kršenja ljudskih prava Z. u slučaju njegovog povratka u zemlju porekla, razmatrajući individualne okolnosti Z. u sklopu nasilja opštih razmera koje ne jenjava u Avganistanu.

Komisija za azil u svom rešenju nije razmatrala ni druge žalbene navode. Recimo, u obrazloženja svog rešenja, navela je sledeće:

Prilikom donošenja ove odluke, Komisija za azil je razmatrala i ostale žalbene navode, ali je pri ovako utvrđenom stanju stvari

¹⁰⁵ Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji – Izveštaj za period januar-jun 2019*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, jul 2019), str. 34–36, dostupno na: <https://bit.ly/2PrXqEg>.

¹⁰⁶ Žalba na rešenje Kancelarije za azil br. 26-1278/17 podneta je 8. maja 2019. godine.

¹⁰⁷ Rešenje Komisije za azil, broj AŽ-47/18 od 2. jula 2019. godine, str. 4–5.

¹⁰⁸ Vidi: *Pravo na azil u Republici Srbiji – Izveštaj za period januar-jun 2019*, Beogradski centar za ljudska prava, (Beograd, jul 2019), str. 34–36, dostupno na: <https://bit.ly/2PrXqEg>.

¹⁰⁹ Čl. 167, st. 3 ZOUP.

i zauzetom pravnom stavu, ocenila da isti nisu od bitnijeg uticaja na drugačije rešavanje ove upravne stvari, pa ih nije bliže ni obrazlagala.¹¹⁰

Komisija za azil je ignorisala žalbeni navod da Kancelarija za azil nije primenila ZAPZ koji je povoljniji za tražioca azila od ZA. Komisija za azil je u drugom predmetu¹¹¹ istakla da ZAPZ¹¹² obavezuje Kancelariju za azil da, prilikom odlučivanja o zahtevima za azil podnetim u vreme važenja ZA, razmotri koji zakon je povoljniji za tražioce azila. Kancelarija za azil treba da dâ jasno i razumljivo objašnjenje zbog čega se u konkretnom slučaju primenjuje zakon na koji se organ poziva u obrazloženju rešenja. Međutim, u slučaju Z., čiji je zahtev pokrenut u vreme važenja ZA, takvo objašnjenje Kancelarije za azil ne postoji. Pošto se Komisija za azil nije osvrnula na taj žalbeni navod, i sama je prekršila obavezu primene povoljnijeg zakona.

b) Bezbednosna situacija u Avganistanu

U svom rešenju¹¹³, Komisija za azil je konstatovala da je razmotrila niz međunarodnih izveštaja koji govore o stanju u Avganistanu, navedenih u žalbi i u podnesku¹¹⁴ Z. Međutim, iz sadržaja obrazloženja rešenja nije jasno zbog čega se činjenice navedene u tim dokumentima ne mogu „ni na koji način“ dovesti u vezu s Z. te da nisu od uticaja na drugačije rešavanje u ovom predmetu. Osim toga, jedini izvori, odnosno izveštaji međunarodnih organizacija, koje je Komisija za azil spomenula u svojoj odluci, isključivo su izveštaji koje je navela Kancelarija za azil u svom odbijajućem rešenju.¹¹⁵

Komisija za azil je konstatovala¹¹⁶ da su žalbeni navodi o postupanju prvostepenog organa, suprotno načelu istine i slobodne ocene dokaza,¹¹⁷ neosnovani. Drugostepeni organ je smatrao da je Kancelarija za azil u svemu zakonito postupila:

¹¹⁰ Rešenje Komisije za azil, broj Až-47/18 od 2. jula 2019. godine, str. 8.

¹¹¹ Rešenje br. Až-26/18 od 12. jula 2019. godine takođe je analizirano u ovom izveštaju.

¹¹² Član 103 ZAPZ.

¹¹³ Rešenje Komisije za azil, br. Až-47/18 od 2. jula 2019. godine, str. 8.

¹¹⁴ Podnesak punomoćnika, br. 23/168 od 13. juna 2019. godine.

¹¹⁵ Rešenje Komisije za azil, br. Až-47/18 od 2. jula 2019. godine, str. 7. Vidi takođe: *Pravo na azil u Republici Srbiji – Izveštaj za period januar–jun 2019*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, jul 2019), str. 34–36, dostupno na: <https://bit.ly/2PrXqEg>.

¹¹⁶ Rešenje Komisije za azil, br. Až-47/18 od 2. jula 2019. godine, str. 6.

¹¹⁷ Član 10 ZOUP.

[...] prvostepeni organ je postupio u skladu sa članom 10 Zakona o opštem upravnom postupku, kojim je propisano da je 'organ dužan da pravilno, istinito i potpuno utvrdi sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za zakonito i pravilno postupanje u upravnoj stvari' i da 'ovlašćeno službeno lice odlučuje po svom uverenju koje činjenice uzima kao dokazane, na osnovu savesne i brižljive ocene svakog dokaza i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata celokupnog postupka' te je detaljno, pravilno i potpuno razmotrio sve činjenice i okolnosti od značaja za donošenje zakonite i pravilne odluke, a prilikom odlučivanja cenio je i relevantne međunarodne izveštaje, što je i navedeno na strani 5 ožalbenog rešenja.

Komisija za azil je samo potvrdila stavove Kancelarije za azil, tako što je na identičan način, kao prvostepeni organ, citirala dva izveštaja međunarodnih organizacija – EASO¹¹⁸ i UNICEF,¹¹⁹ ali ne i druge izveštaje koje je dostavio N. M. Na taj način, Komisija za azil je zanemarila žalbene navode i informacije iz dostavljenih podnesaka o stanju ljudskih prava i bezbednosnoj situaciji u Avganistanu. Te informacije ukazuju na visok stepen nasilja, unutrašnjih nemira i grubo kršenje osnovnih ljudskih prava.

c) Zaključak

Imajući u vidu stanje bezbednosti u Avganistanu, ne može se uvažiti stanovište Komisije za azil da su u ovoj upravnoj stvari potpuno i detaljno razmotrene sve činjenice i okolnosti od značaja za donošenje pravilne i zakonite odluke. Komisija za azil je u svom rešenju postupila u suprotnosti sa ZOUP,¹²⁰ jer se nije osvrtila na sve navode žalbe. Od posebnog je značaja to što Komisija nije cenila da li je činjenično stanje, koje je utvrdila Kancelarija za azil, u skladu s informacijama iz izveštaja međunarodnih organizacija o bezbednosti u Avganistanu. Zbog toga je u ovom predmetu netačno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje i nepravilno primenjen zakon. U toku je postupak pred Upravnim sudom.

¹¹⁸ EASO, *Afghanistan Key socio-economic indicators, Focus on Kabul City, Mazar e Sharif and Herat City, Country of Origin Information Report*, (Valeta, april 2019), dostupno na: <https://bit.ly/36eakvN>.

¹¹⁹ UNICEF, *Child Notice Afghanistan 2018* (Hag, 2018), dostupno na: <https://bit.ly/2Ng8GRw>.

¹²⁰ Čl. 158, st. 1, 3 i 4 ZOUP.

2.2.2. Pozitivna odluka u slučaju državljanke Irana

Komisija za azil je 31. maja 2019. godine donela rešenje¹²¹ kojim je uvažila žalbu X. i maloletne Y. iz Irana na prvostepenu odluku Kancelarije za azil o odbacivanju zahteva za azil zbog primene koncepta sigurne treće države.¹²² Odluka Komisije za azil zasluži je pažnju jer je u njoj drugostepeni organ precizirao na koji način Kancelarija za azil treba da odluči koji zakon da primeni u postupku, ZA ili ZAPZ, kao povoljniji propis za tražioca azila.

a) Stav o primeni povoljnijeg zakona

Komisija za azil je zauzela stav po pitanju primene povoljnijeg zakona u postupku azila u slučajevima u kojima su stranci podneli zahtev za azil u vreme važenja ZA, a u kojima upravna stvar nije pravnosnažno rešena. U konkretnom slučaju, punomoćnici su od prvostepenog organa zahtevali da primeni ZAPZ, koji je povoljniji za X. i Y., kao ranjive osobe.¹²³ Kancelarija za azil se oglušila o zahtev, te je donela rešenje primenom odredaba ZA, ne ponudivši objašnjenje zašto nije primenjen ZAPZ, što je bio jedan od žalbenih navoda.

Drugostepeni organ je istakao da odredba člana 103 ZAPZ obavezuje prvostepeni organ da, prilikom odlučivanja o zahtevima za azil podnetim za vreme važenja ZA, razmotri koji je zakon za tražioca azila povoljniji. Pored toga, neophodno je da za primenu jednog od dva zakona dâ jasno i razumljivo objašnjenje, odnosno da tražiocima azila objasni zbog čega se na njihov slučaj primenjuje jedan ili drugi zakon. Prema mišljenju Komisije za azil, s obzirom da prvostepeni organ nije dao takvo obrazloženje, prekršio je član 103 ZAPZ na štetu tražioca azila.

Komisija za azil se nije upuštala u ocenu ostalih žalbenih navoda i pravilnosti prvostepenog rešenja u materijalno-pravnom smislu. Uvažavajući žalbu, poništila je nezakonito prvostepeno rešenje, a predmet vratila Kancelariji za azil na ponovni postupak u kome će biti otklonjeni navedeni nedostaci. Komisija za azil je mogla sama meritorno da reši ovu upravnu stvar, ali je predmet vratila prvostepenom organu, smatrajući da je otklanjanje navedenih nedostataka na taj način brže i ekonomičnije.

¹²¹ Rešenje Komisije za azil, br. AŽ-26/18 od 31. maja 2019. godine.

¹²² Detaljan prikaz prvostepene odluke vidi u: *Pravo na azil u Republici Srbiji – Izveštaj za period januar–jun 2019*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, jul 2019), str. 24–31, dostupno na: <https://bit.ly/2PrXqEg>.

¹²³ Član 103 ZAPZ.

b) Zaključak

Značaj ove odluke se ogleda u tome što je ZAPZ u odnosu na ZA generalno mnogo povoljniji, a prvostepeni organ će imati težak zadatak da pokaže da ZAPZ nije povoljniji u konkretnom slučaju. To je naročito bitno zato što mnogi postupci započeti u vreme važenja ZA, poput postupka po zahtevu za azil X. i Y., još uvek nisu pravnosnažno okončani. Naime, procenat odluka u kojima se zahtev u takvim slučajevima odbacivao bez ulaženja u meritum bio je čak 70% 2017. godine.¹²⁴ Postupci započeti u vreme važenja ZA mogli bi sada da budu okončani u novom svetlu, primenom povoljnijeg propisa. Odredbama ZAPZ sužene su mogućnosti za odbacivanje zahteva za azil, što znači da će prvostepeni organ morati da se upusti u razmatranje zahteva za azil u meritumu.

2.3. ANALIZA ODLUKE UPRAVNOG SUDA

2.3.1. Sigurna treća država - nepremostiva prepreka na putu do azila

Upravni sud je odbio tužbu Beogradskog centra za ljudska prava i time pravnosnažno odlučio o zahtevu za azil državljanina Avganistana K. Upravni sud je presudom¹²⁵ potvrdio odluku Komisije za azil kojom se odbacuje zahtev tražioca azila zato što je ušao u RS iz Republike Bugarske, za koju nije dokazao da nije bila sigurna za njega.

Tražilac azila napustio je Avganistan zbog problema koje je imao s talibanima, nakon što je odbio da im se pridruži u borbi protiv međunarodnih i avganistanskih snaga bezbednosti. Talibani su zbog toga uputili više pretećih pisama njegovoj porodici, u kojima je podnosilac zahteva označen kao „prijatelj nevernika“. K. je strahovao da bi u slučaju povratka u Avganistan ponovo bio izložen sličnim pretnjama, čime bi mu život bio u opasnosti usled nasilja opštih razmera.

Kancelarija za azil je odbacila zahtev za azil u martu 2018. godine,¹²⁶ uz obrazloženje da je podnosilac zahteva došao iz Bugarske, države koja je Odlukom Vlade Republike Srbije iz 2009. godine označena kao sigurna treća država. Rešenje je doneto na osnovu prethodno važećeg ZA, koji je prestao da važi 2. juna 2018.

¹²⁴ Vidi više u Trkulja A. (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2018*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, decembar 2018), str. 43–47, dostupno na: <https://bit.ly/2WlpgU9>.

¹²⁵ Presuda br. U 11906/18 od 22. avgusta 2019. godine.

¹²⁶ Rešenje Kancelarija za azil, br. 26-1219/17 od 30. marta 2018. godine.

godine. Tri meseca kasnije, Komisija za azil je potvrdila takvu odluku i odbila žalbu Beogradskog centra za ljudska prava.¹²⁷

a) Stav o Bugarskoj kao sigurnoj trećoj državi

Pored Kancelarije i Komisije za azil, i Upravni sud je zanemario to što je K za vreme boravka u Bugarskoj, iako maloletan, bio lišen slobode i što je bio žrtva policijskog nasilja. Pored toga, K. u Bugarskoj nije bio dodeljen staratelj, niti je bio u smešten u ustanovu adekvatnu za smeštaj maloletnika bez pratnje. Punomoćnici K. su dostavili Komisiji za azil izveštaje ugovornih tela Ujedinjenih nacija – Komiteta za prava deteta,¹²⁸ Komiteta protiv mučenja¹²⁹ i Komiteta za eliminaciju rasne diskriminacije.¹³⁰ U tim dokumentima su iznete brojne kritike na račun Bugarske u pogledu tretmana izbeglica i tražilaca azila. Važno je istaći da se sigurnom trećom državom može smatrati samo ona država koja prihvati stranca nazad na svoju teritoriju, omogući mu pristup postupku za dobijanje azila i prihvati da odluči o njegovom zahtevu za azil u meritumu.¹³¹ Međutim, drugostepeni organ nije našao spornim to što Kancelarija za azil nije pribavila takve garancije od bugarskih nadležnih organa.¹³²

Prema stanovištu Upravnog suda, koncept sigurne treće države je cenjen u ovom slučaju konkretno u odnosu na pojedinačnog tražioca azila. Sud je konstatovao da je utvrđeno da u slučaju povratka u Bugarsku ne bi bio u opasnosti od mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja ili daljeg vraćanja u Avganistan (*refoulement*).¹³³ Upravni sud nije ponudio dodatno obrazloženje zašto je Bugarska

¹²⁷ Rešenje Komisije za azil, br. Až 15-1/18 od 28. maja 2018. godine.

¹²⁸ *Concluding observations on the combined third to fifth periodic reports of Bulgaria*, Committee on the Rights of the Child, CRC/C/BGR/CO/3-5, (Ženeva, 21. novembar 2016), dostupno na engleskom jeziku na: <https://www.refworld.org/docid/587ce2884.html>.

¹²⁹ *Concluding observations on the sixth periodic report of Bulgaria*, Committee against Torture, CAT/C/BGR/CO/627 (Ženeva, 27. novembar 2017), dostupno na engleskom jeziku na: <https://bit.ly/2n97dTW>.

¹³⁰ *Concluding observations on the combined twentieth to twenty-second periodic reports of Bulgaria*, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/BGR/CO/20-2 (Ženeva, 31. maj 2017), dostupno na engleskom jeziku na: <https://www.refworld.org/docid/597b0cb24.html>.

¹³¹ Vidi: *The safe third country policy in the light of the international obligations of countries vis-a-vis refugees and asylum seekers*, UNHCR (London, jul 1993), st. 4.2.14.

¹³² Na osnovu prakse ESLJP, propust da se od strane države ugovornice pribave istinske garancije da će prava podnosioca predstavke biti poštovana u državi prijema može rezultirati povredom člana 3 EKJLP (zabrana mučenja). Vidi: *Tarakhel protiv Švajcarske*, ESLJP, App.No. 29217/12 (2014), st. 120–122; *Bader i drugi protiv Švedske*, ESLJP, App. No. 13284/04 (2005), st. 45.

¹³³ *Quarterly Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict: 1 January to 31 March 2019*, UNAMA (Kabul, 24. april 2019), dostupno na engleskom jeziku na: <https://bit.ly/2GydChc>.

sigurna treća država za K., već je u svojoj sumarnoj odluci samo ponovio navode prvostepenog i drugostepenog organa o tom pitanju.

Punomoćnici su tvrdili u tužbi da Bugarska ipak nije bila sigurna za tražioca azila, jer, prema njemu lično, Bugarske vlasti nisu postupale u skladu s međunarodnim standardima zaštite prava izbeglica. Pored toga, u prilog lošem položaju izbeglica u Bugarskoj govore brojni napred navedeni izveštaju ugovornih tela UN (na koje je skrenuta pažnja Upravnom sudu). Bez obzira na to, tužba je odbijena, a zahtev za azil je tako odbačen bez daljeg razmatranja. U ovom slučaju, tražilac azila iz Avganistana je ostao u „pravnom limbu“, budući da nije izvesno da li će ga i uz kakve garancije RS vratiti u Bugarsku.¹³⁴

Nakon podnošenja tužbe protiv rešenja Komisije za azil, punomoćnici su u dva navrata dostavili Upravnom sudu dokaze koji ukazuju na alarmantno stanje bezbednosti u Avganistanu u provinciji Nangarhar, iz koje potiče tražilac azila. Naime, u Smernicama za procenu zahteva za azil tražilaca azila iz Avganistana iz 2018. godine, UNHCR konstatuje da se nijedan deo ove države ne može smatrati bezbednim, jer se dešavaju teška kršenja ljudskih prava na celoj njenoj teritoriji.¹³⁵ Upravni sud nije uzeo u obzir takve činjenice prilikom donošenja presude.

Drugim rečima, nakon 15 meseci od početka primene novog ZAPZ, nadležni organi u postupku azila i dalje odbacuju zahteve za azil na osnovu koncepta sigurne treće države u skladu s nevažećim ZA, usled čega stranci ostaju bez zakonitog boravka u RS. Dodatno, odbacivanjem zahteva za azil, organi koji odlučuju u postupku ne ulaze u meritum, odnosno ne utvrđuju da li tražilac azila zaista zavređuje međunarodnu zaštitu ili ne.

b) Upravni sud nije primenio povoljniji zakon

U toku upravnog spora, punomoćnici su zatražili da se postupak sprovodi u skladu s povoljnim zakonom za tražioca azila, a to je ZAPZ.¹³⁶ ZA je primenjen tokom prvostepenog i drugostepenog postupka. Naime, ZAPZ detaljnije i povoljnije za tražioce azila definiše pojam sigurne treće države. Prema ZAPZ, to može biti zemlja u kojoj tražilac azila, između ostalog, ima pristup efikasnom postupku azila i trajnoj zaštiti.¹³⁷ Ako treća država odbije da prihvati stranca, o osnovanosti njegovog

¹³⁴ Prema iskustvu pravnika BCLJP, brojni tražioci azila čiji su zahtevi za azil odbačeni primenom koncepta sigurne treće države, RS nije vratila u te države.

¹³⁵ *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan*, UNHCR (Ženeva, 30. avgust 2018), dostupno na engleskom jeziku na: <https://bit.ly/2Pqe6MA>.

¹³⁶ Član 103 ZAPZ predviđa da se postupci azila započeti pre stupanja na snagu ZAPZ okončavaju prema odredbama prethodno važećeg Zakona o azilu, osim ako su odredbe Zakona o azilu i privremenoj zaštiti povoljnije za tražioce azila.

¹³⁷ Čl. 45, st. 1 ZAPZ.

zahteva za azil odlučuje Kancelarija za azil u skladu sa ZAPZ. Prema tome, primena ZAPZ bi svakako uticala na donošenje drugačije odluke u ovoj upravnoj stvari.

Umesto da sâm primeni ZAPZ, koji je povoljniji za tražioca azila, Upravni sud je samo ispitivao da li su Kancelarija i Komisija za azil mogle primeniti ZAPZ. Pošto se ZAPZ primenjuje od 3. juna 2018. godine, Upravni sud je zaključio da su Kancelarija i Komisija za azil pravilno primenile ZA, budući da je prvostepena odluka doneta 30. marta, a drugostepena 28. maja 2018. godine. Upravni sud je imao mogućnost da odlučuje u sporu pune jurisdikcije i u tom slučaju primeni ZAPZ kao povoljniji propis koji je stupio na snagu nakon pokretanja upravnog spora što nije učinio.

c) Zaključak

Potencijalnim vraćanjem K. u Bugarsku, RS bi rizikovala da postupi suprotno članu 3 EKLJP,¹³⁸ imajući u vidu da je tražilac azila trpeo zlostavljanje u Bugarskoj. Pored toga, punomoćnici su ukazali na izveštaje o tome da Bugarska ne pruža adekvatnu zaštitu izbeglicama. ESLJP¹³⁹ je naglasio da su države u obavezi da „pomno i rigorozno razmotre” pritužbe o tome da li bi vraćanje u drugu državu imalo za posledicu povredu člana 3 EKLJP.¹⁴⁰ Nadležni organi RS nisu ustanovili da li je Bugarska prihvatila da primi K. nazad na svoju teritoriju. Zbog toga postoje realni izgledi da on ostane bez regulisanog statusa i bilo kakvih prava u RS. U toku je postupak po ustavnoj žalbi pred Ustavnim sudom.

¹³⁸ Niko ne sme biti podvrgnut mučenju ili nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.

¹³⁹ *M. S. S. protiv Belgije i Grčke*, ESLJP, App. No 30696/09 (2011).

¹⁴⁰ *Ibid.*

3. ODLUKA KOMITETA PROTIV MUČENJA

Trećeg avgusta 2019. godine CAT je doneo odluku¹⁴¹ u kojoj je ustanovio da je RS prekršila članove 3. i 22. Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih ili ponižavajućih postupaka ili kazni (Konvencija). Povreda Konvencije zasniva se na postupanju organa RS, nadležnih za sprovođenje postupka ekstradicije, koji su učinili brojne propuste prilikom donošenja odluke da su ispunjeni uslovi za izručenje gospodina Ajaza Turskoj.

Članom 3. Konvencije zajemčeno je pravo pojedinca da ne bude proteran na teritoriju države u kojoj mu pretil rizik od mučenja (princip *non-refoulement*). CAT je istakao da su Viši sud u Šapcu, Apelacioni sud u Novom Sadu i ministarka pravde zanemarili da temeljno ispituju navode gospodina Ajaza da je u Turskoj bio mučen, kao i da je priznanje koje je dao pod takvim okolnostima korišćeno kao dokaz u krivičnom postupku protiv njega.¹⁴² CAT je izveo isti zaključak i u odnosu na organe nadležne za sprovođenje postupka azila,¹⁴³ koji nisu razmatrali njegov zahtev za azil u meritumu. Nadležni organi u postupku azila ocenili su da je Crna Gora, kao sigurna treća država,¹⁴⁴ nadležna da to učini i odbacili su zahtev za azil gospodina Ajaza. Dakle, CAT je ustanovio da nijedan od navedenih organa nije uložio napor da ispita ozbiljne navode o mučenju, kao ni tvrdnje podnosioca da je izjava koja je iznuđena mučenjem korišćena u postupku protiv njega u Turskoj.

Komitet je dodatno istakao i da spisi predmeta iz Turske nisu na bili prevedeni adekvatan način. Takođe, nijedan organ RS nije kombinovano cenio opšte okolnosti koje se odnose na stanje ljudskih prava u Turskoj i individualne okolnosti gospodina Ajaza u smislu utvrđivanja rizika od mučenja po povratku u Tursku.¹⁴⁵

Pored toga, činjenica da RS nije postupila po privremenoj meri koju je CAT izdao 11. decembra 2017. godine dovela je do kršenja člana 22 Konvencije. U privremenoj meri, RS je pozvana da se uzdrži od izručenja podnosioca komunikacije

¹⁴¹ *Ajaz protiv Srbije (Ayaz v. Serbia)*, CAT, komunikacija br. 857/2017 (2019), dostupno na: <https://bit.ly/34dOEOx>.

¹⁴² *Ajaz protiv Srbije (Ayaz v. Serbia)*, st. 9.9.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ Čl. 33, st. 1, tač. 6 ZA.

¹⁴⁵ *Ajaz protiv Srbije (Ayaz v. Serbia)*, st. 9.8. i 9.9.

Turskoj do okončanja postupka pred CAT.¹⁴⁶ Ignorišući privremenu meru, RS je „onemogućila CAT da sveobuhvatno razmotri pritužbu o povredi Konvencije“.¹⁴⁷

Na kraju, CAT je pozvao RS da gospodinu Ajazu isplati odgovarajuću kompenzaciju, koja uključuje i nematerijalnu štetu koja je proistekla iz fizičke i mentalne patnje koju je pretrpeo usled utvrđenih propusta. Dodatno, Komitet je zatražio od RS da osmisli način na koji će nadzirati položaj gospodina Ajaza u zatvoru u Turskoj, kao i da preduzme druge odgovarajuće mere koje imaju za cilj da se ne ponove budući predmeti takve vrste.¹⁴⁸

Državni organi RS su u slučaju gospodina Ajaza donosili odluke po automatizmu, odnosno ispitivali su samo formalne uslove za ekstradiciju, tj. za odbacivanje zahteva za azil. Propustili su da, u postupku azila i ekstradicije, temeljno i pravilno ocene dokaze o mučenju i rizik od zlostavljanja gospodina Ajaza nakon vraćanja u Tursku. Ovaj slučaj pokazuje nadležnim organima u postupku azila do kakvih posledica može dovesti primena koncepta sigurne treće države bez ulaženja u meritum zahteva za azil, naročito ako propuste da pažljivo ispitaju opšte informacije o zemlji porekla, kao i lične prilike tražioca azila.

¹⁴⁶ Vidi više u Petrović V. (ur.), *Ljudska prava u Srbiji 2017*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2018), str. 39–40, dostupno na: <https://bit.ly/348bgjh>.

¹⁴⁷ *Ajaz protiv Srbije (Ayaz v. Serbia)*, st. 7.3.

¹⁴⁸ *Ibid.*, st. 10–12.

4. INTEGRACIJA

Savet Evrope ističe da je društvena integracija ukorenjena u zaštiti individualnog ljudskog dostojanstva, nediskriminaciji i učešću u društvu zemlje prijema.¹⁴⁹ Integracija predstavlja „proces koji teče a ne predstavlja konačno rešenje, koji zavisi od konstruktivnog tripartitnog angažmana između vlasti, zajednice države prijema (posebno civilnog društva) i izbeglica“.¹⁵⁰ Komitet ministara Saveta Evrope pozvao je države na usvajanje i sprovođenje politika vezanih za integraciju koje „poštuju kulturnu raznolikost društva i uvek izbegavaju stigmatizaciju migranata i osoba migrantskog porekla“.¹⁵¹

ZAPZ pod integracijom podrazumeva uključivanje izbeglica u društveni, kulturni i privredni život, kao i pitanje njihove naturalizacije.¹⁵² ZS u pogledu uslova za odobravanje privremenog boravka iz humanitarnih razloga, određuje da se stepen integracije ceni prethodnim školovanjem, radom i poznavanjem srpskog jezika.¹⁵³

Tražiocima azila i izbeglicama u RS suočavaju se s više konkretnih problema u pogledu ostvarivanja zakonom zagarantovanih prava koja su važna za integraciju. U ovom izveštaju su opisane situacije u kojima se vidi problem neusklađenosti različitih zakona sa ZAPZ. To se negativno odražava na ostvarivanje prava tražilaca azila i osoba kojima je odobren azil. Na integraciju izbeglica utiče i činjenica da ih većina zakona još uvek ne prepoznaje kao posebno ranjivu kategoriju s pravom na određene povlastice.

RS je, po evidencijama BCLJP-a, u prethodne dve godine napustilo najmanje 18 osoba s odobrenim pravom na azil zbog nemogućnosti dugoročne integracije.¹⁵⁴ Gotovo sve osobe su, kao glavne razloge napuštanja RS i odlaska u državu EU,

¹⁴⁹ *Living Together as Equals in Dignity*, Savet Evrope (Strazbur, 7. maj 2008), dostupno na engleskom jeziku na: <https://bit.ly/2q4p53p>.

¹⁵⁰ *Resolution 2176 (2017), Integration of refugees in times of critical pressure: learning from recent experience and examples of best practice*, Parlamentarna skupština Saveta Evrope (Strazbur, 28. jun 2017), dostupno na engleskom jeziku: <https://bit.ly/2Pnpk4p>.

¹⁵¹ *Issue paper: Human rights aspects of immigrant and refugee integration policies*, Specijalni predstavnik generalnog sekretara za migracije i izbeglice, Savet Evrope (Strazbur, mart 2019), dostupno na engleskom jeziku na: <https://rm.coe.int/168093de2c>.

¹⁵² Član 71 ZAPZ.

¹⁵³ Član 61 ZS, *Sl. glasnik RS*, 24/18 i 31/19.

¹⁵⁴ Broj klijenata BCLJP koji je napustio RS.

navede nemogućnost naturalizacije i nemogućnost dobijanja putne isprave. Razlozi ekonomske prirode nisu bili presudni.

U pojedinim slučajevima, stranci kojima je odobren azil u RS, a koji nemaju izbegličku putnu ispravu, vratili su se u zemlje porekla kako bi ostvarili pravo na porodični život. Pošto su u tim zemljama ponovo strahovali od progona, obraćali su se BCLJP-u s pitanjem da li im može biti omogućen povratak u RS. Bez izbegličke putne isprave, legalan povratak u RS je skoro nemoguć za te osobe. Iako se radilo o takozvanom dobrovoljnom povratku, pitanje je koliki je zaista stepen dobrovoljnosti vraćanja u zemlju porekla, a koliko je taj povratak povezan sa željom za normalnim ostvarivanjem prava na porodični život.

U ovom odeljku ćemo ilustrovati samo pojedine izazove s kojima se suočavaju izbeglice i tražioci azila koji žele da se integrišu u srpsko društvo i da u njemu žive kao punopravni građani. Detaljnija analiza prakse nadležnih organa u vezi s ostvarivanjem korpusa prava koja su važna za integraciju biće prikazana u godišnjem izveštaju BCLJP-a o pravu na azil.

4.1. NEMOGUĆA NATURALIZACIJA

U pogledu dugoročnih izgleda za integraciju, od posebnog je značaja pitanje naturalizacije. Zakon o državljanstvu Republike Srbije¹⁵⁵ (ZDRS) daje stalno nastanjenom strancu mogućnost sticanja državljanstva prijemom.¹⁵⁶ Stalno nastanjenje, odnosno stalni boravak, odobrava se strancu koji ima odobren privremeni boravak, uz ispunjenje uslova i rokova koji su propisani ZS.¹⁵⁷ Međutim, ZS ne prepoznaje eksplicitno strance s pravom na azil kao stalno nastanjene strance. Usled toga, osobe kojima je odobren azil u skladu sa ZAPZ ne mogu da dobiju srpsko državljanstvo, jer ne ispunjavaju uslove propisane ZS i ZDRS.

ZDRS treba izmeniti, kako bi i statusne kategorije stranaca iz ZAPZ mogle da steknu srpsko državljanstvo. ZDRS bi takođe trebalo da omogući tim osobama sticanje državljanstva pod povlašćenim uslovima, onako kako je to rešeno u brojnim državama članicama Evropske unije.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Sl. glasnik RS, 135/04, 90/07 i 24/18.

¹⁵⁶ Član 14 ZDRS.

¹⁵⁷ Član 67 i 68.

¹⁵⁸ Npr. period boravka na teritoriji Švedske se prilikom naturalizacije lica s odobrenim utočištem smanjuje sa standardnih pet na četiri godine. Više informacija je dostupno na: <https://bit.ly/2MSRvGD>.

Preporuka KIRS-u

U ZAPZ je predviđeno da uslove, način, postupak i druga pitanja od značaja za naturalizaciju lica kojima je odobreno pravo na azil utvrđuje Vlada Republike Srbije na predlog KIRS-a.¹⁵⁹ Iako je ZAPZ stupio na snagu još u aprilu 2018, a primenjuje se od juna 2018. godine, KIRS do danas nije uputio Vladi Republike Srbije takav predlog. Nezavisno od toga što je MUP nadležan za odlučivanje o podnetim zahtevima za sticanje državljanstva RS, neophodno je da KIRS u što skorije vreme zvanično uputi Vladi Republike Srbije predlog za izmenu ZDRS.

4.2. SRBIJA NE IZDAJE PUTNE ISPRAVE IZBEGLICAMA

BCLJP već dugo ukazuje na to da MUP nije usvojio obrazac putne isprave za izbeglice i da to negativno utiče na integraciju izbeglica. ZAPZ predviđa,¹⁶⁰ kao i prethodni ZA,¹⁶¹ da će ministar unutrašnjih poslova doneti propis o sadržini i izgledu obrasca putne isprave u roku od 60 dana od dana stupanja zakona na snagu. Iako je prošlo više od 10 godina od stupanja na snagu ZA, odnosno godinu dana od početka primene ZAPZ, ministar unutrašnjih poslova još uvek nije usvojio podzakonski akt kojim se uređuje obrazac putne isprave za izbeglice.

Pošto države obično izdaju pasoše s rokom važenja od pet ili deset godina, sve većem broju stranaca kojima je odobreno pravo na azil, a koji su klijenti BCLJP-a, ističu nacionalni pasoši. Bez ijednog dokumenta, validnog za putovanje u inostranstvo, njihova sloboda kretanja je zapravo ograničena na teritoriju RS. To dovodi do njihovog opšteg nezadovoljstva i razočaranja u sistem azila u RS.

Nemogućnost kretanja izvan granica često dovodi i do kršenja prava na porodični život, kao i prava na rad. Naime, izbeglice imaju potrebu za putovanjem u inostranstvo kako bi održavali kontakt s porodicom ili zbog poslovnih obaveza. Jedna izbeglica iz Sirije je izgubila brojne poslovne prilike jer nije u mogućnosti da poslovno putuje u inostranstvo, dok je druga izbeglica došla u situaciju razvoda braka jer nije u mogućnosti da poseti suprugu koja privremeno boravi izvan RS. Klijent BCLJP-a iz Iraka, kome je odobrena supsidijarna zaštita, vratio se u zemlju porekla jer je to bio jedini način da dođe do pasoša kako bi prisustvovao sahrani.

Prilikom podnošenja zahteva za izdavanje putne isprave od strane pravnog tima BCLJP-a, MUP je odgovorio da će ta dokumenta biti izdata, ali tek kada se za to

¹⁵⁹ Čl. 71, st. 2 ZAPZ.

¹⁶⁰ Član 101 ZAPZ.

¹⁶¹ Član 67 ZA.

steknu „tehnički“ uslovi. Međutim, neizdavanje putnih isprava za izbeglice u RS ne može se pravdati nedostatkom dodatne tehničke opreme. Na takav zaključak navodi i izmena Pravilnika o obrascima pasoša, diplomatskog pasoša i službenog pasoša iz 2016. godine.¹⁶² Pravilnik predviđa novo rešenje, po kom se na koricama pasoša RS ispisuju naziv države i dokumenta na engleskom i francuskom jeziku. Prilikom usvajanja tog pravilnika, MUP nije zahtevao dodatna sredstva niti ukazivao na nedostatak tehničke opreme.

Preporuka MUP-u

Teško je objasniti kakav nedostatak tehničke prirode može sprečiti MUP da usvoji obrazac koji bi u svemu bio identičan navedenom obrascu nacionalnog pasoša, osim što bi se na koricama reč *pasoš* zamenila rečima *putna isprava za izbeglice*.¹⁶³ Neophodno je da ministar unutrašnjih poslova bez odlaganja usvoji navedeni podzakonski akt, imajući u vidu da ne postoje nikakve opravdane tehničke ili druge smetnje za njegovo usvajanje.

4.3. NEDOSTACI POSTOJEĆE LIČNE KARTE ZA IZBEGLICE

Trenutnim zakonskim rešenjem, lične karte za izbeglice se izdaju bez ijednog zaštitnog elementa, osim pečata, a obrazac popunjava rukom službenik Kancelarije za azil.¹⁶⁴ Pored toga što lična karta za izbeglice može lako da se falsifikuje, ona u praksi veoma često, kao rukom popunjen dokument, ne uliva poverenje trećih osoba i dovodi osobe koje su dobile azil u neprijatne situacije. Takođe, iz iskustva BCLJP-a, plastificiranje ličnih karata je nekvalitetno, tako da već nakon nekoliko meseci od izdavanja dolazi do oštećenja dokumenta.

Izbeglice su se obraćale BCLJP-u u situacijama u kojima službenici banaka, javni beležnici, zaposleni na železničkim stanicama i u drugim institucijama nisu smatrali da su njihove lične karte važeći dokumenti. U tim situacijama je sâm izgled dokumenta najčešće bio razlog sumnje službenika.

U avgustu 2019, klijent BCLJP-a iz Avganistana je proveo više sati u ekspozituri jedne beogradske banke jer službenici banke nisu smatrali da mogu da

¹⁶² *Sl. glasnik RS*, 7/08, 37/08 i 9/16.

¹⁶³ Primeri Republike Slovenije i Republike Hrvatske pokazuju da se nacionalni pasoš i putna isprava za izbeglice razlikuju upravo samo u ovom elementu.

¹⁶⁴ Pravilnik o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i sadržini i izgledu obrazaca isprava koje se izdaju tražiocu azila i licu kojem je odobren azil ili privremena zaštita (*Sl. glasnik RS*, 47/18).

mu pruže uslugu na osnovu izbegličke lične karte. Tek nakon intervencije BCLJP-a, uverili su se da je dokument verodostojan. Takođe, prilikom obavljanja poslova overe kod jednog javnog beležnika u Beogradu, pravnici BCLJP-a su se susreli s komentarima da lična karta za izbeglice ne predstavlja validan dokument na osnovu kog može da se overi izjava.

Preporuka MUP-u

MUP treba da usvoji novi obrazac lične karte za osobe kojima je odobren azil. Taj obrazac treba da bude istog kvaliteta i da obezbedi isti nivo zaštite kao biometrijske lične karte za državljane RS. Imajući u vidu da je do zaključenja ovog izveštaja pravo na azil odobreno za svega 161 osobu tokom primene ZA i ZAPZ, trošak za izdavanje takvih biometrijskih dokumenata ne bi predstavljao značajniji teret za budžet RS.

4.4. NEDOVOLJAN BROJ SUDSKIH TUMAČA ZA POJEDINE JEZIKE

U brojnim postupcima u kojima bi tražioci azila i izbeglice trebalo da ostvare svoja prava,¹⁶⁵ neophodno je priložiti prevod određenih dokumenata overen od strane ovlašćenog sudskog tumača ili je potrebno prisustvo sudskog tumača.¹⁶⁶ Ministarstvo pravde vodi evidenciju stalnih sudskih prevodilaca i tumača,¹⁶⁷ dok Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje, propise, upravu i nacionalne manjine – nacionalne zajednice AP Vojvodine, vodi evidenciju sudskih prevodilaca na teritoriji AP Vojvodine.¹⁶⁸

Iako je trenutno u RS prisutan najveći broj tražilaca azila poreklom iz Avganistana i Irana, u evidenciji Ministarstva pravde ne nalazi se nijedan prevodilac za persijski jezik, koji je zvaničan u ove dve države. U evidenciji pokrajinskog sekretarijata nalazi se samo jedan prevodilac za ovaj jezik. Ni u jednoj od te dve evidencije nije upisan prevodilac za kurdski, paštunski ili urdu jezik.

¹⁶⁵ Npr. postupak za ostvarivanje prava na smeštaj, koji se sprovodi u skladu s Uredbom o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj (*Sl. glasnik RS*, 63/15 i 56/18).

¹⁶⁶ Informacije o zameni inostrane vozačke dozvole za vozačku dozvolu RS dostupni su na internet adresi MUP-a: <https://bit.ly/35Txves>.

¹⁶⁷ Elektronska evidencija stalnih sudskih prevodilaca i tumača, Ministarstvo pravde Republike Srbije, dostupno na: <https://bit.ly/32TPDTJ>.

¹⁶⁸ Pretraga sudskih prevodilaca na teritoriji AP Vojvodine, Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje, propise, upravu i nacionalne manjine – nacionalne zajednice AP Vojvodine, dostupno na: <https://bit.ly/36cExeI>.

Postupak postavljenja i razrešenja stalnih sudskih tumača, odnosno stalnih sudskih prevodilaca, definisan je Pravilnikom o stalnim sudskim tumačima.¹⁶⁹ Članom 2 ovog propisa je predviđeno da ministar pravde, na predlog jednog ili više predsednika viših sudova, najmanje jednom godišnje, objavljuje oglas za postavljenje prevodilaca u *Službenom glasniku* i u štampanim medijima.

Prema informacijama kojima raspolaže BCLJP, na inicijativu prevodilaca za persijski jezik koji su evidentirani od strane UNHCR-a, predsednici najmanje jednog višeg suda dostavljali su inicijativu za raspisivanje konkursa Ministarstvu pravde. Međutim, ministar pravde nije raspisao konkurs za postavljenje prevodilaca za persijski jezik. Od početka 2015. godine, Ministarstvo pravde je, i pored obaveze da to čini jednom godišnje, samo u martu 2019. godine objavilo takav oglas, ali tada se radilo o postavljenju prevodilaca za nemački i norveški jezik.¹⁷⁰

Preporuka Ministarstvu pravde

Za ostvarivanje prava izbeglica i tražilaca azila neophodan je prevod njihove izjave ili drugih dokumenta. Određene postupke, poput overe izjave kod javnog beležnika,¹⁷¹ nemoguće je sprovesti ukoliko nije obezbeđeno prisustvo ovlašćenog sudskog tumača. Iz tog razloga, neophodno je da Ministarstvo pravde bez odlaganja objavi oglas za postavljenje većeg broja sudskih prevodilaca za persijski jezik, ali i druge maternje jezike izbeglica, poput paštunskog, urdu i kurdskog.

4.5. TROŠKOVI JAVNOG BELEŽNIKA I RIZIK OD NEPOŠTOVANJA NAČELA POVERLJIVOSTI

Načelo poverljivosti nalaže da podaci o izbeglicama i tražiocima azila mogu biti dostupni samo zakonom ovlašćenim licima.¹⁷² ZAPZ ne definiše krug ovlašćenih lica. Identifikovanje određene osobe kao izbeglice ili tražioca azila od strane neovlašćenih lica može dovesti do namernog ili slučajnog prosljeđivanja određenih informacija njenoj državi porekla. To potencijalno može ugroziti bezbednost te osobe. Važnost poverljivosti može se videti i iz pristupa UNHCR-a koji prilikom

¹⁶⁹ *Sl. glasnik RS*, 35/10, 80/16 i 7/17.

¹⁷⁰ Oglas za postavljenje stalnih sudskih prevodilaca, Ministarstvo pravde Republike Srbije (8. mart 2019), dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/22988/oglas-za-postavljenje-stalnih-sudskih-prevodilaca-.php>.

¹⁷¹ Npr. overa izjave o neostvarivanju prihoda i neposedovanju sredstava, koju je neophodno priložiti radi realizacije prava na smeštaj u postupku koji vodi KIRS.

¹⁷² Član 19 ZAPZ.

objavljivanja statistika o zemljama porekla na globalnom nivou ne uključuje statistike kada je broj izbeglica iz određene zemlje manji od 5 osoba. Na taj način se dodatno obezbeđuje anonimnost pojedinaca.¹⁷³

U ovom odeljku ćemo ilustrovati kako načelo poverljivosti može biti narušeno u postupku overe dokumenata pred javnim beležnikom. Skrenućemo pažnju i na velike troškove koji izbeglice i tražioci azila moraju da snose u postupku koji vodi javni beležnik. Ukazaćemo i na to da MUP, prilikom izdavanja srpske vozačke dozvole izbeglicama, takođe može da postupi suprotno načelu poverljivosti. Taj propust MUP-a je posledica neusklađenosti propisa u oblasti saobraćaja sa ZAPZ.

4.5.1. Overa dokumenata kod javnog beležnika

Javni beležnici, pozivajući se na odredbe Zakona o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa,¹⁷⁴ insistiraju na tome da je nemoguće vršiti delimičnu overu kopije rešenja o usvajanju zahteva za azil koja bi podrazumevala samo overu uvoda, dispozitiva, potpisa i pečata rešenja. Oni smatraju da je neophodno overiti kopiju celog dokumenta, uključujući i obrazloženje. Upravo obrazloženje rešenja, kojim se usvaja zahtev za azil, sadrži izuzetno osetljive podatke čije bi otkrivanje u određenim slučajevima moglo da ugrozi život i bezbednost izbeglice.

Stav Javnobeležničke komore Srbije jeste da, pošto zakonom nije definisan krug ovlašćenih lica kojima su dostupni podaci o osobama čiji je zahtev za azil usvojen (u smislu poštovanja načela poverljivosti), to pitanje ne može da razreši Javnobeležnika komora Srbije. Prema Javnobeležničkoj komori, to je zadatak „institucija nadležnih za vršenje nadzora nad sprovođenjem zakona“ iz oblasti azila i zapošljavanja stranaca.¹⁷⁵

Dodatni značajan problem s kojim se susreću izbeglice i tražioci azila prilikom obavljanja poslova kod javnih beležnika predstavlja trošak koji moraju da snose u skladu s Javnobeležničkom tarifom.¹⁷⁶ Naime, javnom beležniku pripada nagrada za rad i naknada troškova nastalih u vezi s obavljanjem poslova, a ta nagrada se značajno uvećava u slučaju kada sastavljanju javnobeležničke isprave prisustvuje prevodilac.¹⁷⁷ Na taj način, izbeglicama i tražiocima azila koji moraju da overe

¹⁷³ *Population Statistics Database*, UNHCR, dostupno na: <http://popstats.unhcr.org/en/overview>.

¹⁷⁴ *Sl. glasnik RS*, 93/14, 22/15 i 87/18.

¹⁷⁵ Odgovor Javnobeležničke komore Srbije Beogradskom centru za ljudska prava od 29. jula 2019. godine.

¹⁷⁶ *Sl. glasnik RS*, 91/14, 103/14, 138/14, 12/16, 17/17, 67/17, 98/17, 14/19 i 49/19.

¹⁷⁷ Tarifnim brojem 18 predviđa se uvećanje nagrade, i to za 10 bodova. Vrednost boda, u skladu s članom 10 Javnobeležničke tarife, iznosi 150 dinara bez PDV-a.

određenu izjavu ili dokument,¹⁷⁸ osim značajnih troškova angažovanja ovlašćenog tumača, na teret pada i neobjašnjivo uvećanje nagrade javnom beležniku zbog obaveznog prisustva tumača u postupku overe.

U pogledu troškova za overu dokumenata, Javnobeležnička tarifa predviđa umanjenje nagrade za određene ugrožene kategorije,¹⁷⁹ ali među njima ne prepoznaje izbeglice i tražioce azila. Među izbeglicama koje zastupa BCLJP nalaze se samohrane majke, porodice s većim brojem dece, nezaposleni, a svima je svojstveno da u RS nemaju redovan izvor prihoda. Javnobeležnička komora bi trebalo da razmotri ukidanje tarifa kojima se izbeglice stavljaju u nepovoljniji položaj plaćanjem dodatnih nameta kada overi izjave prisustvuje tumač.

Preporuka nadležnim organima

Poštovanje načela poverljivosti može biti ostvareno na dva načina. Narodna skupština RS treba da izmeni Zakon o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa¹⁸⁰ tako da taj propis bude osetljiv prema izbeglicama, i to tako što će prepoznati načelo poverljivosti iz ZAPZ. Te izmene bi trebalo da predvide omogućavanje delimične overe rešenja o usvajanju zahteva za azil, a uz posebnu napomenu da je obrazloženje izostavljeno prilikom overe. Alternativno, institucije koje su nadležne za ostvarivanje prava izbeglica, poput KIRS-a i Nacionalne službe za zapošljavanje, ne treba da traže od stranaca overu kopije rešenja kojim se priznaje pravo na azil u postupcima koje sprovode. Te institucije treba da prihvate ličnu kartu za osobe kojima je odobren azil kao dovoljan i validan dokaz njihovog pravnog statusa u RS.

4.5.2. Izdavanje vozačke dozvole

Tokom izveštajnog perioda, više klijenata BCLJP-a izrazilo je želju da zameni inostranu vozačku dozvolu za vozačku dozvolu RS. Tim BCLJP-a je pomagao klijentima nosiocima biometrijskih vozačkih dozvola Irana u njihovoj zameni za vozačku dozvolu RS u postupku koji vodi Uprava saobraćajne policije MUP-a.¹⁸¹

¹⁷⁸ Npr. izjava o neostvarivanju prihoda i neposedovanju sredstava je obavezna prilikom podnošenja zahteva za smeštaj KIRS-u.

¹⁷⁹ Tarifnim brojem 19, obaveze plaćanja nagrade u punom iznosu oslobođena su lica sa invaliditetom, deca bez roditeljskog staranja i lica koja su primaoci socijalne pomoći, na osnovu prethodno podnete dokumentacije na uvid javnom beležniku.

¹⁸⁰ *Sl. glasnik RS*, 93/14, 22/15 i 87/18.

¹⁸¹ Dolaskom većeg broja tražilaca azila iz Islamske Republike Iran povećao se i broj osoba sa važećom i potpunom ličnom dokumentacijom koju imaju uz sebe. Povećanje broja tražilaca azila iz Islamske Republike Iran koincidiralo je s primenom Odluke o ukidanju viza za ulazak u RS za državljane IR

Međutim, Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima¹⁸² (ZBSP) nije usklađen sa ZAPZ i ne sadrži specijalne odredbe u pogledu izbeglica i tražilaca azila. ZBSP predviđa da stranac koji privremeno boravi u RS, na osnovu važeće putne isprave, strane lične karte ili vize, može upravljati vozilom na osnovu strane vozačke dozvole, odnosno međunarodne vozačke dozvole u vreme njenog važenja. Potrebno je i da stranac za vreme svog privremenog boravka u RS poseduje dokaz o dužini boravka u kontinuitetu.¹⁸³ ZBSP takođe propisuje da strana međunarodna vozačka dozvola prestaje da važi protekom roka od 12 meseci, računajući od dana kada je strancu odobren privremeni boravak u kontinuitetu dužem od šest meseci ili stalno nastanjenje u RS.¹⁸⁴

Iz navedenog je jasno da se radi o strancima čiji status uređuje ZS i da te odredbe nisu direktno primenjive na izbeglice i tražioce azila. Naime, zbog načina na koji su morali da napuste zemlju porekla, izbeglice najčešće nemaju kod sebe sva neophodna dokumenta.

S druge strane, kad poseduju ta dokumenta, postoji rizik da njihov identitet bude otkriven državi porekla. Sâm postupak zamene vozačke dozvole definisan je Pravilnikom o vozačkim dozvolama (PVD).¹⁸⁵ PVD predviđa da se inostrana vozačka dozvola prilikom zamene vraća organu države koja je izdala inostranu vozačku dozvolu preko diplomatsko-konzularnog predstavništva te zemlje u RS.¹⁸⁶ Kada bi se takvo rešenje neposredno primenilo na izbeglice i tražioce azila, dovelo bi do kršenja načela poverljivosti iz ZAPZ¹⁸⁷ koji zabranjuje otkrivanje podataka državi porekla.

Uprava saobraćajne policije rešavala je ovaj problem u praksi tako što je predate inostrane vozačke dozvole izbeglica ili tražilaca azila zadržavala u dosijeu, umesto da ih preda diplomatsko-konzularnom predstavništvu zemlje porekla izbeglica.¹⁸⁸ Međutim, takva praksa se odnosi na *ad hoc* situacije u kojima je intervenisao punomoćnik izbeglica i službenik Kancelarije za azil s molbom da se inostrane vozačke dozvole ne predaju diplomatsko-konzularnim predstavništvima.

Iran, nosioce običnih pasoša (*Sl. glasnik RS*, 79/2017), koja je bila na snazi od 2. septembra 2017. do donošenja Odluke o prestanku važenja Odluke o ukidanju viza za ulazak u Republiku Srbiju za državljane Irana, 17. oktobra 2018. godine (*Sl. glasnik RS*, 75/2018).

¹⁸² *Sl. glasnik RS*, 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – odluka US, 55/2014, 96/2015 – dr. zakon, 9/16 – odluka US, 24/18, 41/18, 41/18 – dr. zakon, 87/18 i 23/19.

¹⁸³ Čl. 178, st. 2 ZPSB.

¹⁸⁴ Čl. 178, st. 3 ZBSP.

¹⁸⁵ *Sl. glasnik RS*, 73/10, 20/19 i 43/19.

¹⁸⁶ Član 17 PVD.

¹⁸⁷ Član 19 ZAPZ.

¹⁸⁸ Navedeno postupanje nije sistemsko rešenje već je zabeleženo u predmetima u kojima je BCLJP pružao pomoć prilikom zamene inostrane vozačke dozvole.

Preporuka nadležnim organima

Narodna skupština RS bi trebalo da uskladi ZBSP sa ZAPZ, kako bi se jasno definisala pravila postupanja prilikom zamene vozačkih dozvola izbeglica i tražilaca azila. Ministar unutrašnjih poslova zatim treba da uskladi i prateći PVD sa navedenim izmenama zakona. Primena pravila o strancima na privremenom boravku u RS po analogiji je neadekvatna za osobe koje traže ili su dobile azil. Takvo rešenje može dovesti do kršenja prava izbeglica ukoliko bi državni organi RS otkrili organima države porekla status koji ta osoba ima u RS.