



PRAVO NA AZIL U REPUBLICI SRBIJI 2019



Beogradski centar
za ljudska prava

Biblioteka

Izveštaji

33

*Biblioteka
Izveštaji*

PRAVO NA AZIL U REPUBLICI SRBIJI 2019

Izdavač

Beogradski centar za ljudska prava
Kneza Miloša 4, Beograd
Tel./fax: (011) 3085 328
e-mail: bgcentar@bgcentar.org.rs
www.bgcentar.org.rs

Za izdavača

Sonja Tošković

Urednica

Lena Petrović

Slika na koricama

Džejkob Lorens (1917–2000), Serija migracije,
Panel br. 31: Migranti su našli bolji smeštaj kada su stigli na sever (1940–41)

Korektorka i lektorka

Teodora Todorić Milićević

Tiraž

300

ISBN 978-86-7202-209-4

Priprema i štampa

Dosije studio, Beograd

PRAVO NA AZIL U REPUBLICI SRBIJI 2019



Beogradski centar za ljudska prava
Beograd, 2019



Istraživanja i objavljivanje ovog izveštaja omogućio je UNHCR.

Ovo nije publikacija UNHCR.
UNHCR ne odgovara za njen sadržaj niti ga nužno podržava.
Svi izneti stavovi predstavljaju
isključivo stavove autora ili izdavača
i ne odražavaju nužno stavove UNHCR,
Ujedinjenih nacija ili njenih država članica.

SADRŽAJ

Lista akronima.....	9
Predgovor.....	11
1. Statistike.....	13
1.1. Broj tražilaca azila i drugih migranata.....	13
1.2. Rad Kancelarije za azil.....	16
1.3. Rad Komisije za azil i Upravnog suda.....	18
2. Pristup postupku azila.....	19
2.1. Pristup postupku azila u policijskim upravama i u graničnom pojasu.....	20
2.1.1. Izdavanje potvrde o registraciji na srpskom jeziku.....	21
2.1.2. Informisanje o pravima i obavezama.....	22
2.1.3. Zaključak i preporuke.....	23
2.2. Pristup postupku azila na Aerodromu „Nikola Tesla“.....	24
2.2.1. Odbijanje ulaska u zemlju bez adekvatnih procesnih garancija.....	24
2.2.2. Izražavanje namere za traženje azila.....	26
2.2.3. Neadekvatni smeštajni uslovi na Aerodromu „Nikola Tesla“..	26
2.2.4. Zaključak i preporuke.....	28
2.3. Izazovi u vezi s podnošenjem zahteva za azil.....	29
2.3.1. Neblagovremeno zakazivanje službene radnje – podnošenje zahteva za azil.....	29
2.3.2. Nemogućnost podnošenja zahteva za azil u svim smeštajnim objektima.....	30
2.3.3. Tražioci azila u praksi ne mogu sami da podnesu zahtev za azil.....	31
2.3.4. Zaključak i preporuke.....	33
2.4. Pristup postupku azila u prekršajnim postupcima.....	33
2.4.1. Podaci o prekršajnim postupcima.....	35
2.4.2. Analiza odluka prekršajnih sudova.....	36
2.4.3. Zaključak i preporuke.....	39

3. Rad nadležnih organa u postupku azila	41
3.1. Prvostepeni postupak	41
3.1.1. Primena povoljnijeg zakona u pogledu osnova za odbacivanje zahteva za azil.	42
3.1.2. Utvrđivanje činjenica i ocena dokaza	47
3.1.3. Neblagovremeno sprovođenje postupka	51
3.1.4. Značaj multidisciplinarnog pristupa prilikom odlučivanja	52
3.1.5. Zaključak i preporuke	55
3.2. Drugostepeni postupak.	56
3.2.1. Nepotpuno utvrđivanje činjeničnog stanja	57
3.2.2. Pozitivan stav u pogledu obustave postupka i primene povoljnijeg zakona.	60
3.2.3. Zaključak i preporuke	61
3.3. Upravni sud	62
3.3.1. Primena koncepta sigurne treće zemlje.	63
3.3.2. Usvojene tužbe.	64
3.3.3. Zaključak i preporuke	65
4. Smeštaj tražilaca azila	67
4.1. Objekti u nadležnosti KIRS-a	67
4.1.1. Prihvatno-tranzitni centri	68
4.1.2. Centri za azil	69
4.1.3. Zaključak i preporuke	79
4.2. Prihvatilište za strance – boravak pod pojačanim policijskim nadzorom	80
4.2.1. Pravna priroda boravka stranca u Prihvatilištu	81
4.2.2. Tretman stranaca u Prihvatilištu.	83
4.2.3. Pravo na pravnu pomoć i pristup postupku azila	87
4.2.4. Zaključak i preporuke	89
5. Položaj nepraćene i razdvojene dece	91
5.1. Identifikacija dece	91
5.1.1. Problemi u praksi	92
5.1.2. Zaključak i preporuke	94
5.2. Neadekvatna starateljska zaštita	94
5.2.1. Nedovoljni kapaciteti organa starateljstva.	96
5.2.2. Nezakonito postupanje Centra za socijalni rad u Sjenici	97
5.2.3. Zaključak i preporuke	98

5.3. Nedosledna primena propisa u postupku azila.	98
5.3.1. Načelo najboljeg interesa deteta.	98
5.3.2. Obavljanje službenih radnji bez prisustva privremenog staratelja.	102
5.3.3. Dugo trajanje postupka.	103
5.3.4. Zaključak i preporuke.	105
5.4. Deca u prekršajnom postupku.	106
5.4.1. Pribavljanje mišljenja organa starateljstva.	107
5.4.2. Pravo na branioca i na upotrebu jezika.	109
5.4.3. Odsustvo ocene opasnosti od <i>refoulement</i>	111
5.4.4. Slučaj koji pokazuje nepravilnosti u prekršajnom postupku ..	112
5.4.5. Zaključak i preporuke.	114
5.5. Izazovi u pogledu alternativnog zbrinjavanja dece.	114
5.5.1. Nedosledna primena propisa.	116
5.5.2. Posebne prihvatne garancije.	118
5.5.3. Nerazvijen hraniteljski smeštaj.	120
5.5.4. Izazovi u vezi sa zbrinjavanjem dece s psihološkim problemima.	121
5.5.5. Bezbednost u centrima za azil i prihvatnim centrima.	122
5.5.6. Boravak dece na ulicama i u neformalnim naseljima.	123
5.5.7. Zaključak i preporuke.	124
6. Položaj tražilaca azila koji su preživeli rodno i seksualno nasilje.	127
6.1. Pol i rod kao osnov izbegličke zaštite.	129
6.1.1. Odluke Kancelarije za azil.	130
6.1.2. Zaključak i preporuke.	132
6.2. Rodna ravnopravnost i osetljivost u postupku azila.	132
6.2.1. Poseban aspekt načela rodne osetljivosti.	133
6.2.2. Zaključak i preporuke.	136
6.3. Posebne procesne i prihvatne garancije.	136
6.3.1. Identifikacija ranjivosti.	137
6.3.2. Posebni uslovi smeštaja.	139
6.3.3. Zaključak i preporuke.	140
6.4. Odgovor nadležnih organa na rodno i seksualno nasilje.	141
6.4.1. Dela nasilja i izazovi u vezi s njihovom prijavom.	142
6.4.2. Nekažnjivost.	145
6.4.3. Zaključak i preporuke.	147

7. Integracija	149
7.1. Pravo na smeštaj	151
7.1.1. Izazovi u praksi	152
7.1.2. Zaključak i preporuke	153
7.2. Lične isprave i pravo na slobodu kretanja	153
7.2.1. Nemogućnost dobijanja putne isprave.	154
7.2.2. Lične karte bez neophodnih elemenata.	156
7.2.3. Teškoće u vezi s izdavanjem vozačke dozvole	157
7.2.4. Zaključak i preporuke	157
7.3. Pristup tržištu rada	158
7.3.1. Visoki troškovi u komplikovanom postupku izdavanja radne dozvole.	160
7.3.2. Dodatni izazovi	161
7.3.3. Zaključak i preporuke	162
7.4. Obrazovanje	164
7.4.1. Predškolsko obrazovanje	165
7.4.2. Osnovno i srednje obrazovanje.	166
7.4.3. Visoko obrazovanje.	167
7.4.4. Zaključak i preporuke	168
7.5. Pravo na socijalnu pomoć	169
7.5.1. Neadekvatno rešenje.	170
7.5.2. Dugo trajanje postupka za dobijanje socijalne pomoći.	170
7.5.3. Zaključak i preporuke	171
7.6. Zdravstvena zaštita	172
7.6.1. Neusklađenost propisa	173
7.6.2. Zaključak i preporuke	175
7.7. Naturalizacija	175
7.7.1. Pravne praznine.	176
7.7.2. Zaključak i preporuke	176
7.8. Ostala pitanja od značaja za integraciju.	177
7.8.1. Neblagovremeno učenje srpskog jezika.	177
7.8.2. Rizik od kršenja načela poverljivosti	177
7.8.3. Visoki troškovi za rad javnog beležnika i nedostatak sudskih tumača	178
7.8.4. Zaključak i preporuke	180
Poseban dodatak: Odluka Komiteta protiv mučenja.	181

LISTA AKRONIMA

- BCLJP – Beogradski centar za ljudska prava
CA – Centar za azil
CAT – Komitet protiv mučenja (*Committee Against Torture*)
CEDAW – Komitet za eliminaciju diskriminacije žena (*Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*)
CERD – Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination*)
EASO – Evropska kancelarija za podršku azilu (*European Asylum Support Office*)
EBS – Evidencijski broj za strance
EKLJP – Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
ESLJP – Evropski sud za ljudska prava
ICAO – Međunarodna organizacija za civilno vazduhoplovstvo (*International Civil Aviation Organization*)
KIRS – Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije
KPD – Konvencija o pravima deteta
MPESK – Međunarodni pakt o ekonomskim socijalnim i kulturnim pravima
MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova
NSZ – Nacionalna služba za zapošljavanje
NVO – Nevladina organizacija
PIN – Mreža psihosocijalnih inovacija (*Psychosocial Innovation Network*)
PTC – Prihvatno-tranzitni centar
RFZO – Republički fond za zdravstveno osiguranje
RS – Republika Srbija
SGP – Stanica granične policije
UN – Ujedinjene nacije
UNESKO – Organizacija UN za obrazovanje, nauku i kulturu

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

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

ZA – Zakon o azilu

ZAPZ – Zakon o azilu i privremenoj zaštiti

ZBSP – Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima

ZDRS – Zakon o državljanstvu Republike Srbije

ZOGK – Zakon o graničnoj kontroli

ZP – Zakon o prekršajima

ZOUP – Zakon o opštem upravnom postupku

ZS – Zakon o strancima

ZSZ – Zakon o socijalnoj zaštiti

ZZS – Zakon o zapošljavanju stranaca

PREDGOVOR

Beogradski centar za ljudska prava (BCLJP) od 2012. godine, kao partner Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) u Republici Srbiji (RS), pruža besplatnu pomoć tražiocima azila i osobama kojima je dodeljena međunarodna zaštita. Te aktivnosti, kao i izrada ovog izveštaja, realizuju se u okviru projekta *Podrška izbeglicama i tražiocima azila u Srbiji*, čiji je cilj unapređenje zaštite i ostvarivanje prava izbeglica u RS.

Pred Vama je izveštaj o pravu na azil u RS za 2019. godinu, koji je tim BCLJP-a sastavio na osnovu iskustva u pružanju pravne pomoći tražiocima azila i osobama koje su dobile azil. Izveštaj se zasniva na pregledu i analizi primene domaćih propisa u postupku azila i u drugim upravnim postupcima koji su važni za integraciju u srpsko društvo. Dodatne informacije su dobijene kroz redovnu saradnju i komunikaciju s državnim organima i UNHCR-om i na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.¹ Izveštaj se na pojedinim mestima osvrće na međunarodne obaveze koje je RS preuzela ratifikovanjem određenih univerzalnih i regionalnih konvencija. Autori su nastojali da na objektivnan način predstavljaju funkcionisanje sistema azila u RS, a neka od svojih zapažanja potkrepili su stavovima međunarodnih organizacija, ugovornih tela i specijalnih procedura Ujedinjenih nacija (UN), kao i Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP).

Izveštaj prikazuje različite aspekte prava na azil u RS i posvećen je temama koje su timu BCLJP-a privukle posebnu pažnju tokom 2019. godine. Uopšteno gledano, iako postoje pomaci u pogledu ostvarivanja prava na azil, sistem azila u RS je daleko od funkcionalnog, posebno zato što tražioci azila i izbeglice u velikoj meri zavise od pomoći nevladinih organizacija, dok nedostaju sistemski rešenja i efikasna koordinacija državnih organa. Takođe, pojedine pravne praznine i nedosledna primena važećih propisa otežavaju izbeglicama ostvarivanje mnogih drugih prava, pored prava na azil.

U prvom poglavlju su prikazani statistički podaci dobijeni od UNHCR-a i nadležnih organa u postupku azila. Zatim, drugo poglavlje predstavlja posebne izazove u pogledu pristupa postupku azila. Treće poglavlje prikazuje rad Kancelarije za azil (prvostepeni organ), Komisije za azil (drugostepeni organ) i Upravnog suda kroz analizu njihove prakse i najznačajnijih odluka. Izveštaj potom, u četvrtom poglavlju, opisuje uslove smeštaja tražilaca azila, uz poseban osvrt na smeštaj pod pojačanim policijskim nadzorom. Peto poglavlje ovog dokumenta

1 Sl. glasnik RS, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10.

posvećeno je položaju nepraćene i razdvojene dece, a šesto poglavlje tražiocima azila koji su preživeli seksualno i rodno nasilje. Zaštita ovih ranjivih grupa još uvek nije na zadovoljavajućem nivou u RS. U poslednjem, sedmom poglavlju, predstavljena je analiza različitih problema s kojima se izbeglice suočavaju prilikom integracije u srpsko društvo. Kao poseban dodatak, priložena je odluka Komiteta protiv mučenja (CAT) iz 2019. godine po individualnoj predstavci protiv RS zbog ekstradicije tražioca azila u Tursku protivno principu *non-refoulement*.

Iako se u RS nalazi određeni broj migranata koji nisu tražili azil, od kojih neki mogu imati potrebu za međunarodnom zaštitom, fokus ovog dokumenta je na položaju tražilaca azila i osoba koje su dobile azil. Na pojedinim mestima, izveštaj se osvrće i na one strance koji nisu tražili azil, ali se ne bavi detaljno njihovim statusom u RS. Radi lakšeg čitanja, u tekstu se koristi termin „izbeglica“ koji, za potrebe ovog izveštaja, označava osobe koje su dobile azil, ali i druge strance u potrebi za međunarodnom zaštitom.² Kada je to bitno, radi boljeg razumevanja, autori posebno naglašavaju kakav tačno stranac ima status u RS, odnosno da li se radi o tražiocu azila ili osobi koja je dobila utočište (izbegličku zaštitu) ili supsidijarnu zaštitu. Takođe, u tekstu se koriste termini „stranac“ i „migrant“. Njima se označavaju svi stranci u RS, bez obzira na to da li su tražili azil ili ne. U svakom slučaju, čitalac treba da tumači značenje termina u kontekstu svakog poglavlja.

Izveštaj je namenjen pre svega državnim organima u čijoj je nadležnosti ostvarivanje prava tražilaca azila i osoba kojima je dodeljena međunarodna zaštita u RS, ali i drugim ekspertima i organizacijama koji prate stanje u oblasti izbegličkog prava. Cilj ovog dokumenta je da skrene pažnju na određene nedostatke u vezi s pravom na azil u RS i da ponudi rešenja za njihovo prevazilaženje. U tom smislu, on sadrži preporuke na kraju svakog odeljka. Verujemo da će izveštaj *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019* doprineti boljem razumevanju situacije u kojoj se nalaze izbeglice, te da će pomoći nadležnim organima RS u uspostavljanju efikasnijeg sistema azila.

Izveštaj su napisali: Bogdan Krasić (1. Statistike i 7. Integracija), Zorana Teodorović (2. Pristup postupku azila), Marko Štambuk (3. Rad nadležnih organa u postupku azila), Bojan Stojanović, Goran Sandić, Senka Škero Koprivica (4. Smeštaj tražilaca azila), Nikolina Milić (5. Položaj nepraćene i razdvojene dece), Ana Trifunović (6. Položaj tražilaca azila koji su preživeli rodno i seksualno nasilje), Milana Todorović (7. Integracija). U tome im je pomogla Anja Stefanović.

2 Imajući u vidu da dolaze iz nebezbednih zemalja ili zemalja zahvaćenih ratom (npr. Sirija, Irak, Avganistan itd.).

1. STATISTIKE

Svi statistički podaci vezani za prvostepeni postupak azila i za broj prisutnih migranata na teritoriji RS dobijeni su od Kancelarije UNHCR-a u Beogradu, kojoj Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) dostavlja zvanične izveštaje o radu i statističke podatke. Podaci se odnose na period od 1. januara do 31. decembra 2019. godine. Kancelarija za azil (prvostepeni organ) ne objavljuje podatke niti izveštaje o radu na internet stranici MUP-a.

Komisija za azil (drugostepeni organ) i Upravni sud odgovorili su na zahtev BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja dostavljanjem traženih podataka za period od 1. januara do 30. septembra 2019. godine.³ Podaci iz njihovih odgovora predstavljeni su u ovom delu izveštaja.

1.1. Broj tražilaca azila i drugih migranata

Od 1. januara do 31. decembra 2019. godine, 12.937 osoba izrazilo je nameru da podnese zahtev za azil u RS, odnosno registrovano je u postupku azila. To predstavlja povećanje u odnosu na 2018. godinu, kada je u istom periodu registrovano 8.436 osoba koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil.

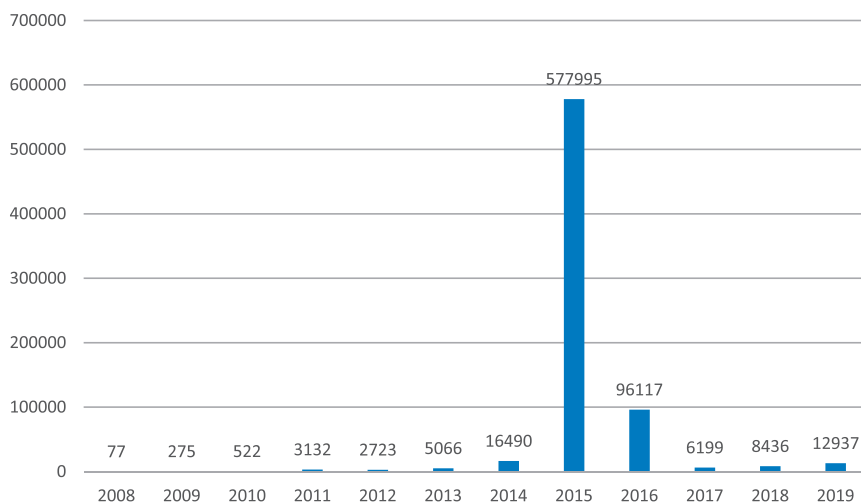
Od ukupnog broja stranaca koji su tokom 2019. godine izrazili nameru da podnesu zahtev za azil u RS, bilo je 12.052 muškarca i 885 žena. Gledano po starosnoj strukturi, nameru je izrazilo 2.939 dece, od čega je 823 nepraćene i razdvojene dece. Najveći broj nepraćene i razdvojene dece bio je iz Avganistana (605), zatim iz Pakistana (86) i Bangladeša (44).

Broj osoba koje su izrazile nameru rastao je tokom 2019. godine, a bio je najveći u novembru. Tako je u januaru registrovano 389 tražilaca azila, u februaru 467, u martu 693, u aprilu 720, u maju 1.174, u junu 1.151, u julu 1.562, u avgustu 1.240, u septembru 1.658, u oktobru 1.120, u novembru 1.791 i u decembru 972.

³ Odgovor Komisije za azil br. 27-A-1169-27/18 od 8. novembra 2019. godine, Odgovor Upravnog suda br. Su II 17-a 93/19 od 7. novembra 2019. godine.

Tabela 1. Mesta izražavanja namere za podnošenje zahteva za azil u 2019. godini

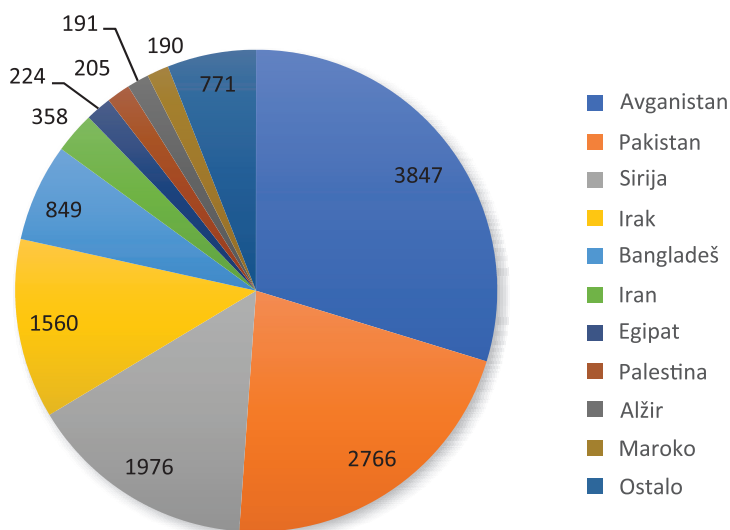
Područne policijske stanice	11.784
Granični prelazi	1.041
Aerodrom „Nikola Tesla“	68
Prihvatilište za strance	8
Kancelarija za azil	36



Grafikon 1. Broj izraženih namera da se traži azil i da se podnese zahtev za azil od uspostavljanja nacionalnog sistema azila 2008. zaključno sa 31. decembrom 2019. godine.

Najveći broj stranaca koji je u toku 2019. godine izrazio nameru da podnese zahtev za azil u RS bio je iz Avganistana, i to 3.847, zatim iz Pakistana 2.766, Sirije 1.976 i Iraka 1.560. U većem broju javljaju se i državljani sledećih zemalja koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil u RS: Bangladeš (849), Iran (358), Egipat (224), Palestina (205), Alžir (191), Maroko (190), Indija (149) i Eritreja (125). Za njima slede: Somalija (103), Libija (80), Turska (54), Burundi (52), Jemen (32), Liban (18), Tunis i Sudan (po 14), Kina (11), Kuba (9), Kamerun (8), Azerbejdžan i Rusija (po 7), Albanija, Gana, Kuvajt i Severna Makedonija (po 6), Nepal i Nigerija (po 5), Bosna i Hercegovina, Gvineja, Jordan i Ukrajina (po 4). Najmanje tražilaca azila je iz sledećih država: Bugar-

ska, Komori, Kongo i Rumunija (po 3), Čad, Grčka, Kazahstan, Mali, Mjanmar, Nemačka, Senegal, Šri Lanka (po 2) i DR Kongo, Gruzija, Izrael, Južni Sudan, Južnoafrička Republika, Peru, Sijera Leone, Sjedinjene Američke Države, Togo i Ujedinjeno Kraljevstvo (po 1).



Grafikon 2. Države porekla stranaca koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil u 2019. godini.

Statistički podaci u ovom poglavlju prvenstveno se odnose strance koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil u RS. Međutim, prema zapažanjima UNHCR-a, broj migranata (uključujući i one koji nisu registrovani kao tražioci azila) na teritoriji RS tokom 2019. godine nešto je veći. Tako je broj varirao od 4.500 u januaru preko 3.000 u avgustu do 5.850 u decembru. Broj smeštenih u prihvatno-tranzitnim centrima (PTC) i centrima za azil (CA) bio je nešto niži i takođe je fluktuirao tokom 2019. godine, od 4.200 u januaru preko 2.400 u avgustu do 5.200 u decembru. Broj primećenih novopridošlih migranata kretao se od 694 u januaru preko 4.123 u oktobru do 1.713 u decembru. Tokom 2019. godine, zaključno sa 31. decembrom, prema UNHCR-u, uočeno je ukupno 30.216 novopridošlih migranata na teritoriji RS.⁴

⁴ Serbia December 2019 snapshot (UNHCR), dostupno na: <https://bit.ly/37Ar28M>

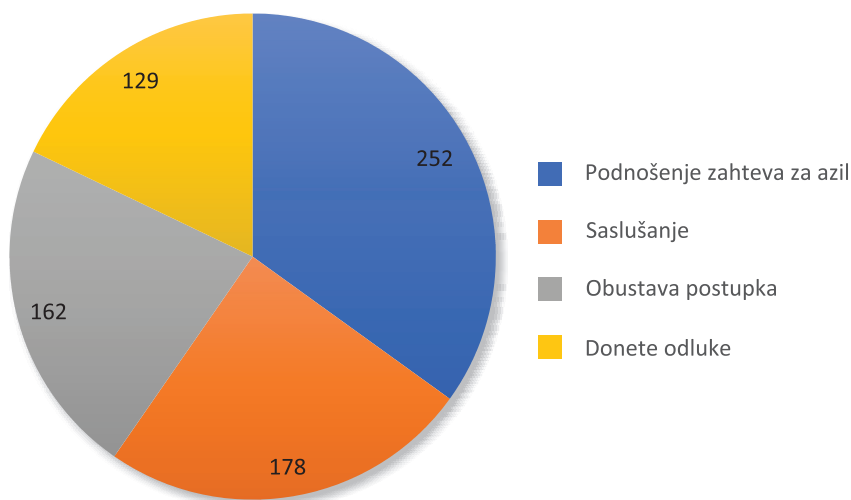
1.2. Rad Kancelarije za azil

Tokom 2019. godine, 252 osobe su podnele zahtev za azil. Od tog broja, 78 zahteva je podneto Kancelariji za azil pisanim putem. Broj podnetih zahteva nešto je niži u odnosu na 2018. godinu, kada je podneto 327 zahteva. Tokom 2019. godine, najviše zahteva su podneli državljani Irana (63), Avganistana (38), Burundija (30), Iraka (19) i Turske (14).

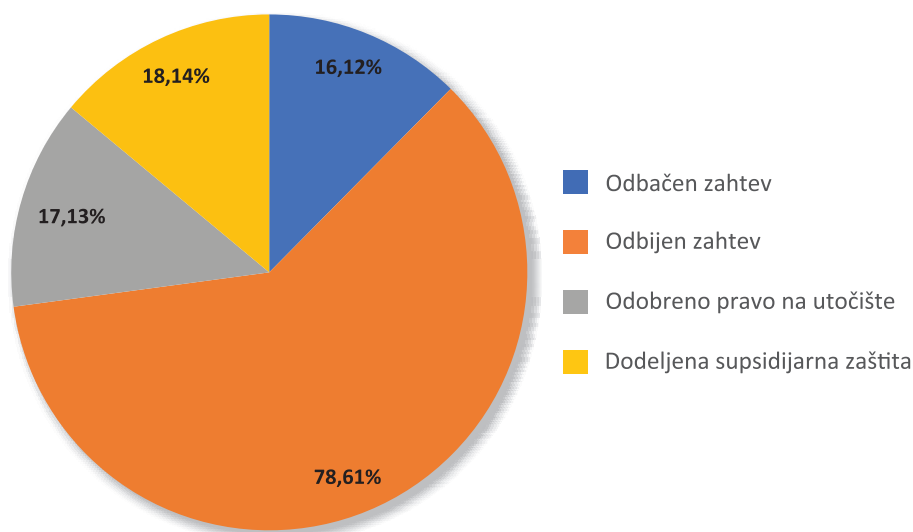
U istom periodu, Kancelarija za azil je saslušala 178 osoba u postupku azila. Usvojila je 35 zahteva za azil, dok je odbacila 12 zahteva za 16 osoba. Prvostepeni organ je odbio 55 zahteva za 78 osoba. Kancelarija za azil je obustavila postupke azila u 133 predmeta za 162 osobe, jer su tražioci azila u najvećem broju slučajeva napustili RS ili mesto boravka.

Od 35 usvojenih zahteva u 2019. godini, Kancelarija za azil je u 17 slučajeva donela odluku kojom se odobrava utočište, a u 18 slučajeva odluku kojom se dodeljuje supsidijarna zaštita. Utočište je odobreno licima koja su državljani Irana (5), Avganistana (4), Ruske Federacije (3), Kube (3), Iraka (1) i Kine (1). Supsidijarna zaštita je dodeljena državljanima Sirije (6), Iraka (5), Libije (3), Pakistana (2), Irana (1) i Avganistana (1).

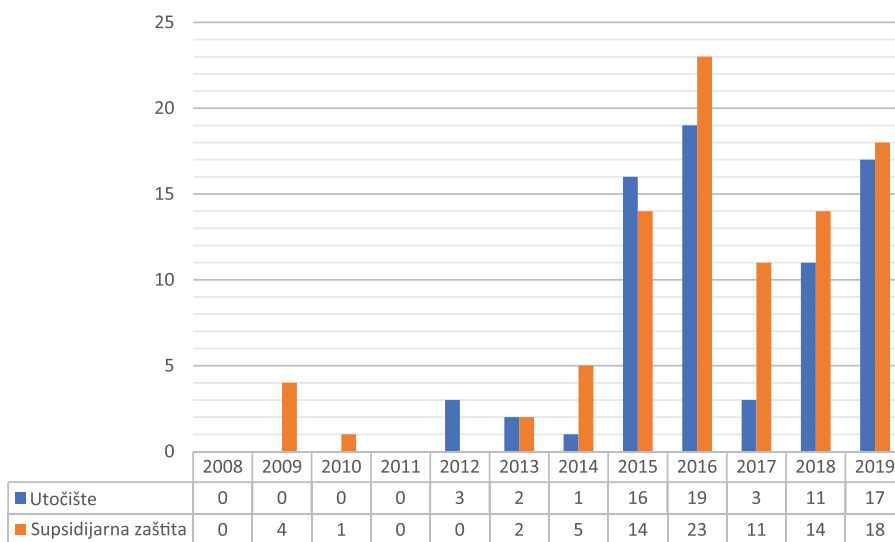
Od 2008. godine i uspostavljanja nacionalnog sistema azila, zaključno sa 31. decembrom 2019. godine, Kancelarija za azil je usvojila zahtev za azil 164 stranca. Odobrila je 72 utočišta i dodelila 92 supsidijarne zaštite.



Grafikon 3. Broj osoba u odnosu na koje su vršene službene radnje tokom 2019. godine.



Grafikon 4. Odluke donete u toku 2019. (broj osoba).



Grafikon 5. Broj donetih pozitivnih odluka u postupku azila po godinama.

1.3. Rad Komisije za azil i Upravnog suda

Komisija za azil je u periodu od 1. januara do 30. septembra 2019. godine primila 45 žalbi. Od tog broja, 44 su bile žalbe na rešenja Kancelarije za azil, a jedna zato što prvostepeno rešenje nije izdato u zakonom određenom roku (ćutanje uprave). U istom periodu, Komisija za azil je donela 43 rešenja u postupcima po žalbi, od čega je žalba odbijena u 27 predmeta, a usvojena u 16. Drugostepeni organ je doneo jedno rešenje kojim je preinačio negativnu prvostepenu odluku i usvojio zahtev za azil.

Upravni sud je u periodu od 1. januara do 30. septembra 2019. godine primio 17 tužbi protiv odluka Komisije za azil. Od navedenog broja predmeta formiranih u 2019. godini, u trenutku sačinjavanja ovog izveštaja, rešeno je 5 upravnih sporova, i to odbijanjem tužbe. Pored toga, Upravni sud je u navedenom periodu rešio još 12 upravnih sporova koji su bili pokrenuti u toku prethodnih godina. Od tog broja, usvojene su samo dve tužbe.

2. PRISTUP POSTUPKU AZILA

RS je ratifikovala Konvenciju o statusu izbeglica,⁵ kao i dodatni Protokol o statusu izbeglica,⁶ te ima obavezu da poštuje načelo *non-refoulement*, odnosno zabranu proterivanja izbeglice na teritoriju zemlje gde bi mu život ili sloboda bili ugroženi.⁷ Takođe, ratifikovanjem Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka⁸ (Konvencija protiv mučenja), RS se obavezala da će poštovati načelo *non-refoulement* u kontekstu zabrane mučenja.⁹ To, između ostalog, znači da je RS dužna da omogući pristup postupku azila strancima koji osnovano strahuju od progona u svojoj zemlji porekla ili onima za koje postoji realan rizik da će biti mučeni u slučaju vraćanja u zemlju porekla ili treću zemlju.¹⁰

Pravo na utočište garantovano je Ustavom Republike Srbije (Ustav RS),¹¹ dok je postupak azila regulisan posebnim zakonom – Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti¹² (ZAPZ). Kancelarija za azil (u okviru Uprave za strance pri MUP-u), u skladu sa ZAPZ, sprovodi prvostepeni postupak azila i omogućava strancu da iznese sve relevantne činjenice u vezi s opasnostima kojima bi bio izložen u slučaju povratka u zemlju porekla ili drugu zemlju. Na procesna pitanja koja nisu regulisana ZAPZ, primenjuju se odredbe Zakona o opštem upravnom postupku¹³ (ZOUP).

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

6 *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 15/67.

7 Nijedna država ugovornica neće proterati ili vratiti silom, na ma koji način to bilo, izbeglicu na granice teritorije gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili njegovih političkih mišljenja (čl. 33, st. 1 Konvencije o statusu izbeglica).

8 *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 9/91.

9 Nijedna država neće prognati, vratiti (*refouler*) ili izručiti neko lice drugoj državi ako ima ozbiljne razloge da veruje da će u toj državi to lice biti izloženo mučenju. Da bi utvrdile da li postoje ovi razlozi nadležne vlasti će uzeti u obzir sve relevantne okolnosti, uključujući i eventualno postojanje činjenice da u dotičnoj državi postoji ozbiljno, flagrantno ili masovno kršenje ljudskih prava (čl. 3, st. 1 i 2 Konvencije protiv mučenja).

10 Pomenuti univerzalni međunarodni ugovori su samo neki od instrumenata koje je ratifikovala RS a koji je obavezuju na određeno postupanje prema osobama u potrebi za međunarodnom zaštitom. Načelo *non-refoulement* takođe implicitno predviđa i čl. 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (*Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 9/03).

11 Čl. 57 (*Sl. glasnik RS*, br. 98/06). Ustav RS izjednačava utočište s izbegličkom zaštitom u smislu definicije izbeglice iz čl. 1(a) Konvencije o statusu izbeglica.

12 *Sl. glasnik RS*, br. 24/18.

13 *Sl. glasnik RS*, br. 18/16 i 95/18 – autentično tumačenje.

Stranac ostvaruje pristup postupku azila u RS izražavanjem namere ovlašćenom službeniku MUP-a za podnošenje zahteva za azil. ZAPZ predviđa da stranac koji se nalazi na teritoriji RS ima pravo da izrazi takvu nameru i da podnese zahtev za azil.¹⁴ Strancu koji je izrazio nameru, ovlašćeni službenik MUP-a izdaje potvrdu o registraciji.¹⁵ Na osnovu izdate potvrde, stranac se upućuje u centar za azil ili drugi objekat koji je određen za smeštaj tražilaca azila, u koji mora da se javi u roku od 72 sata od momenta izdavanja potvrde.¹⁶ Izražavanje namere je, dakle, inicijalna radnja kojom se stranac uključuje u sistem azila i koja je osnov za njegov zakonit boravak u RS.

Međutim, i pored postojanja solidnog zakonskog okvira, uspostavljena praksa nadležnih organa dovodi do toga da osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom u pojedinim slučajevima ne mogu da podnesu zahtev za azil. Njima nije omogućen pristup postupku azila, iako se nalaze na teritoriji RS. U ovom poglavlju ćemo prikazati najznačajnije izazove s kojima se suočavaju stranci u pogledu pristupa postupku azila u RS.

2.1. Pristup postupku azila u policijskim upravama i u graničnom pojasu

ZAPZ dozvoljava strancu da izrazi nameru da traži azil u unutrašnjosti RS i na graničnim prelazima, odnosno u graničnom pojasu. Načelno, granična policija ima pravo da odluči koga će primiti na teritoriju RS. Međutim, prilikom vršenja granične kontrole, službenici granične policije dužni su da licima koja su u potrebi za međunarodnom zaštitom omoguće pristup postupku azila kako bi postupili u skladu s načelom zabrane proterivanja (*non-refoulement*).¹⁷

Tokom 2019. godine nameru da traži azil izrazilo je 12.937 lica koja su registrovana u postupku azila. Kao i prethodne godine, najveći broj potvrda o registraciji izdat je u policijskim upravama u unutrašnjosti RS, i to 11.784. Od početka 2019. do kraja novembra 2019. godine, ukupno 1.041 stranac je u graničnom pojasu RS izrazilo nameru da podnese zahtev za azil.

Broj od 12.937 ne oslikava realan broj osoba koje zaista žele da traže azil u RS zato što se postupak azila formalno pokreće podnošenjem zahteva za azil ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil u roku od 15 dana od dana registracije.¹⁸ Naime, zahtev za azil je tokom 2019. podnelo samo 252 osobe. Na osnovu tog

14 Čl. 4 ZAPZ.

15 Čl. 35, st. 11 ZAPZ.

16 Čl. 35, st. 3 ZAPZ.

17 Čl. 33 u vezi s čl. 31 Konvencije o statusu izbeglica.

18 Čl. 36, st. 1 ZAPZ.

podatka, može se pretpostaviti da je RS i dalje tranzitna država za mnoge strance koji izraze nameru da podnesu zahtev za azil. Međutim, u nekim slučajevima stranci ne podnose zahtev za azil jer imaju određene teškoće u vezi s tim.¹⁹

Ipak, potvrdu o registraciji, u ne tako malom broju slučajeva, stranci koriste radi privremenog regulisanja svog pravnog statusa u RS.²⁰ Dakle, nameru da podnesu zahtev za azil izražavaju i oni stranci koji ne žele zaista da traže azil u RS, već samo žele da legalizuju svoj boravak do odlaska u neku drugu državu. To u praksi dovodi do prekomernog opterećenja sistema azila i nemogućnosti nadležnih organa da se bez odlaganja bave predmetima onih tražilaca azila koji istinski žele da traže međunarodnu zaštitu u RS.

S druge strane, stranim državljanima koji ne vide RS kao zemlju utočišta svakako je potrebno, uz ispunjenje zakonskih uslova, pružiti određenu pomoć iz humanitarnih razloga, ali nije nužno uključivati ih u postupak azila. Time bi kapaciteti nadležnih državnih organa i pojedinih nevladinih organizacija koje pružaju pomoć tražiocima azila bili usmereni na strance koji imaju potrebu za međunarodnom zaštitom i zaista žele da podnesu zahtev za azil.

BCLJP je identifikovao nekoliko razloga zbog kojih je tražiocima azila u RS tokom 2019. godine i dalje otežan pristup postupku azila u policijskim upravama i u graničnom pojasu. Prvenstveno, potvrdu o izražavanju namere da se podnese zahtev za azil, MUP (i dalje) izdaje na srpskom jeziku ćirilničnim pismom. Službenici MUP-a, prilikom registracije, i dalje ne poučavaju tražioce azila o pravima i obavezama na jeziku koji stranci razumeju, zbog čega mnogi stranci iz neznanja propuštaju da preduzmu određene procesne radnje i tako ostaju van sistema azila.

2.1.1. Izdavanje potvrde o registraciji na srpskom jeziku

Strancu koji je izrazio nameru da traži azil, ovlašćeni službenik MUP-a izdaje potvrdu o registraciji.²¹ Način i postupak registracije, kao i sadržina potvrde o registraciji, propisani su Pravilnikom o načinu i postupku registracije i izgledu i sadržini potvrde o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil²² (Pravilnik o registraciji). Na potvrdi je navedeno da se stranac upućuje u centar za azil ili drugi objekat koji je određen za smeštaj tražilaca azila, u koji se mora javiti u roku od 72 sata od momenta izdavanje potvrde.²³ Izuzetno, stranac može izraziti nameru da podnese zahtev za azil i u centru za azil, u drugom objektu određenom za smeštaj tražilaca, kao i u prihvatilištu za strance.²⁴

19 Vidi odeljak 2.3. Izazovi u vezi s podnošenjem zahteva za azil.

20 Informacija je dobijena na osnovu razgovora koje je pravni tim BCLJP-a obavio s brojnim tražiocima azila u RS tokom 2019. godine.

21 Čl. 35, st. 11 ZAPZ.

22 *Sl. glasnik RS*, br. 42/18.

23 Čl. 35, st. 3 ZAPZ.

24 Čl. 35, st. 2 ZAPZ.

Međutim, MUP izdaje potvrdu o registraciji samo i isključivo na srpskom jeziku, i to na ćirilichnom pismu.²⁵ Usled postojanja jezičke barijere, odnosno, imajući u vidu da većina tražilaca ne razume srpski jezik i ne služi se ćirilichnim pismom, nerazumno je očekivati da mogu da shvate sadržaj i instrukcije navedene u potvrđi.

U skladu s odredbama ZAPZ, ukoliko se stranac, nakon što je registrovan, ne javi u centar za azil ili drugi objekat namenjen za smeštaj tražilaca u predviđenom roku od 72 sata, na njega će se primenjivati propisi koji regulišu pravni položaj stranaca.²⁶ To dalje znači da, ukoliko stranac nema drugi zakonski osnov boravka u RS, biće u obavezi da dobrovoljno ili prinudno napusti teritoriju RS. Na taj način, osoba koja je u (potencijalnom) riziku od progona ili zlostavljanja u slučaju povratka u zemlju porekla, neće biti tretirana kao takva od strane MUP-a, samo zato što nije u stanju da čita ćirilichno pismo iz potvrde o izraženoj nameri za traženje azila. Na nju će se primenjivati nepovoljniji propisi, koji mogu dovesti do kršenja principa *non-refoulement*.²⁷

2.1.2. Informisanje o pravima i obavezama

Policijski, kao i drugi državni službenici koju postupaju prema tražiocima azila, dužni su da ih informišu o radnjama koje će biti preduzete, kao i o pravima i obavezama tokom boravka na teritoriji RS.²⁸ ZAPZ ne predviđa konkretno kako će se to informisanje obavljati u praksi. Međutim, logično je da treba da se obavi na jeziku koji stranac može da razume.

Takva obaveza konkretizovana je, između ostalog, u dokumentu UNHCR-a *Standardi prijema tražilaca azila u Evropskoj uniji*,²⁹ u kome se navodi da je, bez obzira na mesto podnošenja zahteva za azil, potrebno da stranci imaju pristup osnovnim informacijama. Te informacije se odnose na postupak azila, uključujući pristup prevodilačkim uslugama, kao i pravnom savetovanju.³⁰ One mogu biti saopštene usmeno ili pismeno, na posebno pripremljenom formularu koji lice može da razume i koji potpisuje. Bitno je da su informacije date na pouzdan i potpun način kako osoba ne bi bila dovedena u zabludu u pogledu svog statusa, mera koje će se prema njoj preduzeti, dostupnih prava, kao i obaveza tokom boravka na teritoriji RS.

25 Čl. 8 Pravilnika o načinu i postupku registracije i izgledu i sadržini potvrde o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil. Obrazac potvrde o registraciji dostupan je na: <https://bit.ly/34xkK7X>.

26 Čl. 35, st. 13 ZAPZ.

27 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period januar–jun 2019*, Beogradski centar za ljudska prava, str. 13, dostupno na: <https://bit.ly/37oxfUV>.

28 Čl. 56, ZAPZ.

29 *Standardi prijema tražilaca azila u Evropskoj uniji*, UNHCR (Ženeva, jul 2000), dostupno na: <https://bit.ly/2Qbewq9>.

30 *Ibid.*, str. 7, odeljak C/II.

Takođe, u navedenom dokumentu, UNHCR preporučuje državama da obaveste tražioce azila, pismeno i bez odlaganja, o uslovima njihovog prijema i drugim korisnim informacijama koje se tiču postupka azila, kao i njihovim pravima i obavezama. Naročito se apeluje na vlasti da tražiocima azila predoče sve relevantne informacije o postupku azila.³¹

U dopisu MUP-a³² koji je dostavljen BCLJP-u, navedeno je da policijski službenici, u skladu s čl. 56 ZAPZ, obavestavaju lica koja izraze nameru da podnesu zahtev za azil o njihovom pravu da podnesu zahtev za azil, kao i o ostalim pravima i obavezama. Prema iskustvu pravnog tima BCLJP-a koji zastupa tražioce azila u postupku azila, službenici Kancelarije za azil tek prilikom podnošenja zahteva za azil informišu tražioca o pravima i obavezama tokom trajanja postupka azila. To takođe čine i pre početka usmene rasprave u postupku azila.

Međutim, postavlja se pitanje – da li ostali policijski i drugi službenici ispunjavaju ovu obavezu prilikom registracije? Na osnovu informacija do kojih su pravnici BCLJP-a došli u toku razgovora sa svojim klijentima, može se zaključiti da se tražioci u momentu izražavanja namere ne poučavaju o svojim pravima i obavezama, a naročito ne na jeziku koji razumeju.

Ukoliko stranac nije upoznat sa svojim pravima i obavezama u postupku azila, neće biti u stanju da postupa u skladu sa zakonom, te samim tim može da propusti da preduzme određene radnje u postupku azila (npr. da prikupi određene dokaze, da potraži pravnu pomoć, da ne menja mesto boravka bez obaveštenja Kancelarije za azil itd.). Usled toga, dešava se da stranac uopšte ne podnese zahtev za azil jer pogrešno smatra da RS obezbeđuje samo privremeni smeštaj izbeglicama.

2.1.3. Zaključak i preporuke

Dosadašnja praksa MUP-a još uvek ne obezbeđuje neometan pristup postupku azila u RS. Takvom zaključku doprinosi činjenica da se potvrda o izraženoj nameri za traženje azila ne izdaje strancima na jeziku koji razumeju, kao i da policijski službenici ne informišu strance na adekvatan, odnosno razumljiv način o pravima i obavezama.

U vezi s navedenim, potrebno je da MUP u što skorijem roku počne da izdaje potvrde o registraciji namere za traženje azila na jezicima koje stranci razumeju. Službenici MUP-a treba da informišu tražioce azila o njihovim pravima i obavezama prilikom registracije. Te informacije mogu biti saopštene usmeno ili pismeno, na posebno pripremljenom formularu koji stranac može da razume. Bitno je da službenici MUP-a daju strancima informacije na pouzdan i potpun

31 *Ibid.*, str. 8, odeljak C/II.

32 Dopis Ministarstva unutrašnjih poslova, Direkcije policije, Uprave granične policije br. 26–1991/18 od 6. decembra 2018. godine.

način, kako stranac ne bi bio u zabludi u pogledu svog statusa i mera koje će se prema njemu preduzeti.

Dalje, potrebno je da MUP i Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije (KIRS) izrade brošure s važnim informacijama na jezicima koje koristi većina tražilaca azila i da obezbede da su one dostupne u svim organizacionim jedinicama MUP-a, kao i u objektima za smeštaj tražilaca azila. Tako bi se premostila jezička barijera između tražilaca i državnih službenika (kada prevodilac nije prisutan) i dodatno bi se osiguralo da tražioci azila budu informisani o svojim pravima i obavezama

2.2. Pristup postupku azila na Aerodromu „Nikola Tesla“

Tokom 2019. godine, Stanica granične policije Beograd (SGP) na aerodromu „Nikola Tesla“ izdala je 68 potvrda o registraciji³³ stranaca da podnesu zahtev za azil u RS. Od ukupnog broja registracija, pravnici BCLJP-a intervenisali su u jedanaest slučajeva, za 23 stranca, odlaskom na aerodrom ili telefonskim putem kod službenika SGP. Do pomenutih intervencija dolazi, u najvećem broju slučajeva, kada strancima koji tvrde da su tražili azil pred službenikom granične policije nije odobren ulazak u RS.

Među osobama za koje je BCLJP intervenisao, našli su se državljani Republike Burundi i Republike Turske. Razlog povećanog broja državljana koji dolaze iz Burundija u RS može se pronaći u tome da je na snazi Odluka o ukidanju viza za državljane Republike Burundi.³⁴

Iako stranci načelno mogu da izraze nameru za traženje azila na Aerodromu „Nikola Tesla“ i da tako pristupe postupku azila, pojedina zakonska rešenja i praksa SGP Beograd još uvek imaju brojne nedostatke. Ti nedostaci su već bili utvrđeni u izveštaju Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture Zaštitnika građana i Specijalnog izvestioca UN za mučenje i drugo svirepo, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje (Specijalni izvestilac UN za mučenje). Nažalost, MUP još uvek nije preduzeo značajne mere radi otklanjanja uočenih nedostataka, o kojima će biti više reči u nastavku ovog poglavlja.

2.2.1. Odbijanje ulaska u zemlju bez adekvatnih procesnih garancija

Prema ZS, strancu kome se odbija ulazak u RS, služba granične policije treba da izda odluku u kojoj se navode razlozi odbijanja ulaska, koja se potom upisuje u putnu ispravu stranca. Odluka o odbijanju ulaska u RS izdaje se na dvojezičnom obrascu (srpskom i engleskom).³⁵ Protiv odluke je moguće uložiti

33 Podaci dobijeni od UNHCR-a Srbija.

34 *Sl. glasnik RS*, br. 35/18.

35 Odluka o odbijanju izdaje se na osnovu Pravilnika o izgledu obrasca o odbijanju ulaska u RS, o izgledu obrasca o odobrenju ulaska u RS i načinu unosa podataka o odbijanju ulaska u

žalbu u roku od 8 dana od dana prijema odluke, o kojoj odlučuje MUP. Žalba ne odlaže automatski izvršenje odluke, već samo kada za to postoje posebni humanitarni razlozi ili rizik od teškog kršenja ljudskih prava u slučaju vraćanja stranca u određenu zemlju.³⁶

Specijalni izveštialac UN za mučenje, u svom izveštaju o RS iz januara 2019. godine, primetio je da osnovi na kojima se zasniva odluka granične policije o odbijanju ulaska u zemlju i prinudnom vraćanju nisu dokumentovani s dovoljnom preciznošću u pojedinačnim predmetima. Takođe, nijedna odluka o udaljenju s teritorije RS nije uključivala mogućnost ulaganja pravnog leka koji podrazumeva individualnu procenu rizika od vraćanja na mesto na kome bi konkretna osoba mogla biti podvrgnuta mučenju ili drugom svirepom, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.³⁷

Specijalni izveštialac UN za mučenje ukazao je na to da odluke o odbijanju ulaska, ukoliko nisu podvrgnute nezavisnoj sudskoj reviziji, nose veliki rizik od proizvoljnosti. U određenim slučajevima, takve odluke mogu dovesti do vraćanja u zemlju u kojoj postoji rizik od kršenja zabrane zlostavljanja.³⁸ Procedura udaljenja stranaca, odnosno osoba kojima je odbijen ulazak u RS, mora se sprovoditi uz poštovanje procesnih garancija.³⁹

Prilikom intervencija, pravnici BCLJP-a su primetili da službenici SGP Beograd još uvek ne izdaju strancima pojedinačne odluke o odbijanju njihovog ulaska u RS, u kojima su navedeni razlozi odbijanja ulaska.⁴⁰ Dakle, stranci načelno nemaju mogućnost ulaganja pravnog leka protiv te odluke, jer je SGP Beograd ni ne izdaje.⁴¹ Samo je u jednom slučaju uručena odluka o odbijanju ulaska, državljaninu Turske H. I.⁴²

Propusti koje je uočio Specijalni izveštialac UN za mučenje nisu otklonjeni tokom 2019. godine. Prema saznanjima BCLJP-a, iz aktuelne prakse SGP Beograd može se zaključiti da se postupak odbijanja ulaska stranca u zemlju još uvek u većini slučajeva sprovodi na neformalan način, bez poštovanja ikakvih procesnih garancija.

putnu ispravu stranca (*Sl. glasnik RS*, br. 50/18). Odluka o odbijanju ulaska u RS čini sastavni deo Pravilnika i dostupna je na: <https://bit.ly/33dEaPz>.

36 Čl. 80 u vezi s čl. 83 ZS.

37 *Visit to Serbia and Kosovo**, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, usvojen od strane Saveta za ljudska prava UN, UN. Doc. A/HRC/40/59/Add.1 (25. januar 2019), st. 50, dostupno na: <https://bit.ly/2GB23q5>.

38 *Ibid.*, st. 51.

39 *Ibid.*, str. 8, odeljak G.

40 Čl. 15, st. 2 ZS. Navedeno je uočeno samo u odnosu na strance za koje su intervenisali pravnici BCLJP-a.

41 Mogućnost ulaganja pravnog leka u ovim slučajevima predviđena je čl. 16 ZS.

42 Radi se o slučaju u kome su intervenisali pravnici BCLJP-a.

2.2.2. Izražavanje namere za traženje azila

U najvećem broju slučajeva u kojima su intervenisali pravnici BCLJP-a, stranci izražavaju nameru da traže azil na aerodromu tek nakon što službenici granične policije odbiju da im omoguće ulazak u RS.⁴³ ZS predviđa da će se ulazak u zemlju omogućiti strancu iz humanitarnih razloga, iako ne ispunjava uslove za zakonit ulazak, što je upravo razlog traženja azila.⁴⁴

Kada stranac izrazi nameru da traži azil na graničnom prelazu, policijski službenik je u obavezi da mu omogući pristup postupku azila, da evidentira takvu nameru i izda potvrdu o registraciji.⁴⁵ Najvećem broju stranaca za koje je intervenisao BCLJP izdata je potvrda o registraciji, međutim, tek nakon određenog vremenskog perioda, odnosno nakon zadržavanja od (ponekad) više dana na aerodromu. Na osnovu izdate potvrde, lice se upućuje u postupak azila u kome dalje postupa Kancelarija za azil.

Bez obzira što osoba ne ispunjava uslove za ulazak u RS, službenik granične policije ima obavezu da ispita potencijalni rizik od progona⁴⁶ i postupanja koje je suprotno apsolutnoj zabrani zlostavljanja⁴⁷ pre vraćanja stranca u zemlju iz koje je došao u RS. Dakle, nadležni organ, u ovom slučaju SGP Beograd, mora da omogući strancu pristup postupku u kome će izneti sve relevantne činjenice o opasnostima kojima može biti izložen u slučaju povratka u zemlju porekla ili neku od tranzitnih zemalja kroz koje je prošao na putu do RS.

Pripadnici SGP Beograd moraju biti svesni činjenice da uskraćivanje pristupa postupku azila ili odbijanje ulaska stranca može imati nepopravljive posledice. Zbog težine takvih posledica, službenici SGP Beograd treba da posvete posebnu pažnju osobama koje dolaze iz zemalja za koje je opštepoznato da se u njima vode oružani sukobi ili da je u njima veoma loše stanje ljudskih prava.

2.2.3. Neadekvatni smeštajni uslovi na Aerodromu „Nikola Tesla“

ZAPZ predviđa mogućnost da se postupak azila sprovede na graničnom prelazu ili u tranzitnom prostoru vazdušnih luka i luka unutrašnjih voda.⁴⁸ Zakon

43 Upitno je, međutim, da li se u slučajevima u kojima su intervenisali pravnici BCLJP-a radi o osobama koje zaista žele da podnesu zahtev za azil. U određenom broju slučajeva, nakon ulaska u RS, te osobe više nisu bile u kontaktu s pravnicima BCLJP-a, odnosno nije postojala njihova dalja zainteresovanost u vezi s postupkom azila u RS.

44 Čl. 15, st. 2 ZS.

45 Čl. 35 ZAPZ.

46 U kontekstu čl. 33 Konvencije o statusu izbeglica.

47 U kontekstu čl. 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i čl. 3 Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka.

48 Čl. 41 ZAPZ.

dozvoljava sprovođenje postupka azila na napred pomenutim mestima ukoliko se tražiocu azila obezbede adekvatan smeštaj i ishrana, ako se zahtev za azil može odbiti kao neosnovan, a postoje i okolnosti koje su potrebne da bi se odluka donela u ubrzanom postupku.⁴⁹ Takođe, postupak se može sprovesti na graničnom prelazu kada se zahtev za azil može odbaciti bez ispitivanja njegove suštine.⁵⁰

Kancelarija za azil ne donosi posebnu odluku kojom se dozvoljava da se postupak azila sprovede u tranzitnoj zoni, ali je dužna da odluči o zahtevu za azil u roku od 28 dana od dana podnošenja zahteva.⁵¹ U suprotnom, Kancelarija za azil treba da omogući tražiocu azila ulazak na teritoriju RS radi sprovođenja redovnog postupka azila.⁵² Protiv odluke po podnetom zahtevu u tranzitnoj zoni, stranac može podneti žalbu Komisiji za azil u roku od pet dana od dana uručivanja odluke.⁵³

Jedan od uslova koje je potrebno ispuniti da bi se postupak azila sprovodio u tranzitnom prostoru jeste i obezbeđivanje adekvatnog smeštaja i ishrane za tražioce azila. Prema Izveštaju Zaštitnika građana o poseti SGP Beograd na Aerodromu „Nikola Tesla“, prostorija u kojoj se zadržavaju stranci kojima je odbijen ulazak u RS ne ispunjava standarde u pogledu površine, opremljenosti, higijene, zagrejanosti i osvetljenosti.⁵⁴ Takav zaključak je istaknut i u izveštaju Specijalnog izvestioca UN za mučenje.⁵⁵ U navedenom dokumentu je konstatovano, između

49 U skladu s čl. 40 ZAPZ, ako se utvrdi: 1) da je tražilac izneo samo one podatke koji nisu od značaja za procenu osnovanosti zahteva; 2) da je tražilac svesno doveo u zabludu službenike Kancelarije za azil iznoseći lažne podatke; 3) da je tražilac namerno uništio ili sakrio isprave za utvrđivanje identiteta ili državljanstva u cilju pružanja lažnih podataka o identitetu ili državljanstvu; 4) da je tražilac izneo očigledno nedosledne, kontradiktorne, lažne ili neuverljive izjave, koje su u suprotnosti sa proverenim podacima o državi porekla, koje čine njegov zahtev neuverljivim; 5) da je tražilac podneo naknadni zahtev za azil dopušten u skladu s čl. 46, st. 2 i 3 ovog zakona; 6) da je tražilac podneo zahtev sa očiglednom namerom da odloži ili spreči udaljenje iz Republike Srbije; 7) da tražilac predstavlja ozbiljnu opasnost po nacionalnu bezbednost i javni poredak; 8) da je moguće primeniti koncept sigurne države porekla.

50 Članom 42 ZAPZ je propisano da će se doneti odluka kojom se odbacuje zahtev za azil bez ispitivanja njegove osnovanosti, ako je moguće primeniti koncept prve države azila u skladu s čl. 43 ZAPZ, odnosno ako je moguće primeniti koncept sigurne treće države u skladu s čl. 45 ZAPZ.

51 Čl. 41, st. 5 ZAPZ.

52 Čl. 41, st. 6 ZAPZ.

53 Čl. 41, st. 7 ZAPZ.

54 *Izveštaj o poseti Stanici granične policije Beograd na Aerodromu „Nikola Tesla“*, NPM – Zaštitnik građana RS, 281–83/18 (25. oktobar 2018), str. 5, dostupno na: <https://bit.ly/2YLnT0N>.

55 *Visit to Serbia and Kosovo*, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, usvojen od strane Saveta za ljudska prava UN, UN Doc. A/HRC/40/59/Add.1 (25. januar 2019), st. 33.

ostalog, da se osobama koje su lišene slobode u tranzitnoj zoni moraju obezbediti uslovi u kojima se poštuje lično dostojanstvo.⁵⁶

Prema saznanjima BCLJP-a, uslovi smeštaja na aerodromu nisu unapređeni tokom 2019. godine. Još uvek nema uslova za smeštaj tražilaca azila na aerodromu.⁵⁷ To znači da tu nije moguće sprovođenje celokupnog postupka azila. Umesto toga, nakon registracije izražene namere za traženje azila, službenici SGP Beograd upućuju strance s Aerodroma „Nikola Tesla“ u neki od prihvatnih centara ili centara za azil, kako bi se tamo dalje sprovodio postupak azila.⁵⁸

2.2.4. Zaključak i preporuke

Službenici SGP Beograd još uvek ne donose obrazložene odluke o odbijanju ulaska stranaca u RS. Takva praksa je u suprotnosti s odredbama ZS.⁵⁹ Jedna od preporuka koju je Specijalni izvestilac UN za mučenje uputio RS jeste da RS osigura da te odluke budu pažljivo dokumentovane i da budu predmet nezavisne sudske revizije. Svaka osoba na koju se odnosi takva odluka mora biti upoznata (na jeziku koji razume) s njenim sadržajem, kao i o svojim pravima, a posebno o pravu na pravni lek. MUP treba u što hitnijem roku da obezbedi uslove za primenu ove preporuke i da razmotri mogućnost predlaganja izmene ZS. Ta izmena bi trebalo da obezbedi sudsku reviziju odluke o odbijanju ulaska stranca u zemlju, umesto trenutnog zakonskog rešenja koje predviđa samo mogućnost izjavljivanja žalbe organu uprave – MUP-u, bez odložnog dejstva.

Dosadašnja praksa SGP Beograd je pokazala da se u određenom broju slučajeva prepoznaje potreba stranaca za međunarodnom zaštitom. Ipak, još uvek postoji realan rizik da službenici SGP Beograd tu potrebu neće uvek prepoznati. Službenici granične policije moraju kontinuirano da se informišu o stanju u zemljama koje su zahvaćene ratom ili u kojima se flagrantno krše ljudska prava. Kako bi se izbegla situacija neprepoznavanja *prima facie* izbeglica, potrebno je da službenici granične policije, uz pomoć prevodilaca i uz savetovanje sa službenicima Kancelarije za azil, uvek obave razgovor sa strancima o razlozima napuštanja zemlje porekla, pre nego što im odbiju ulazak u RS. Imajući u vidu da za graničnu policiju može biti komplikovano da obezbedi prevodioca u svakom pojedinačnom slučaju, MUP bi trebalo da razmotri mogućnost da se, uz podršku UNHCR-a i drugih organizacija, SGP Beograd stave na raspolaganje usluge prevodilaca.

56 *Ibid.*, st. 108(a).

57 Čl. 41 ZAPZ. Informacija dobijena od službenika Kancelarije za azil na zajedničkom seminaru UNHCR-a i Kancelarije za azil za predstavnike granične policije, održanog na Fruškoj gori u periodu od 9. do 10. decembra 2019. godine

58 Informacija dobijena od pravnika BCLJP-a koji su pružali pravnu pomoć strancima zadržanim na Aerodromu „Nikola Tesla“.

59 Čl. 15 ZS.

Naposletku, u tranzitnoj zoni još uvek nisu obezbeđeni adekvatni materijalni uslovi koji bi omogućili zadržavanje stranca i sprovođenje postupka azila na aerodromu. MUP treba da obezbedi uslove za zadržavanje stranaca na Aerodromu „Nikola Tesla“ u skladu s preporukom Specijalnog izvestioca UN za mučenje. Činjenica da su prostorije aerodroma u privatnom vlasništvu i da ih granična policija samo koristi ne oslobađa MUP odgovornosti da obezbedi dostojanstven tretman stranaca u svojoj nadležnosti, uz puno poštovanje njihovih ljudskih prava.

2.3. Izazovi u vezi s podnošenjem zahteva za azil

Odredbama ZAPZ propisano je da se postupak azila pokreće podnošenjem zahteva ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil, na propisanom obrascu, najkasnije u roku od 15 dana od dana registracije stranca.⁶⁰ Takođe, ZAPZ predviđa da, ako ovlašćeni službenik Kancelarije za azil ne omogući strancu da podnese zahtev u navedenom roku, tražilac azila to može učiniti popunjavanjem obrasca zahteva za azil u roku od 8 dana nakon 15 dana od dana registracije.⁶¹

Onemogućavanje podnošenja zahteva u zakonom predviđenom roku od 15 dana od strane nadležnog organa, u praksi znači da Kancelarija za azil ne zakazuje blagovremeno vreme i mesto za sprovođenje ove službene radnje. Do navedenog dolazi usled toga što službenici Kancelarije za azil, čije je sedište u Beogradu, nisu svakodnevno prisutni u CA. Podnošenje zahteva za azil sprovodi se u terminu koji odredi Kancelarija za azil, kada službenik prvostepenog organa odlazi u objekat u kome je smešten tražilac radi uzimanja izjave tražioca o razlozima napuštanja zemlje porekla, kao i o drugim okolnostima.⁶²

Otežanom pristupu postupku azila u 2019. godini doprinelo je to što prvostepeni organ ne zakazuje redovno i blagovremeno službenu radnju podnošenje zahteva za azil. Takođe, tražioci azila mogu da podnesu zahtev jedino u centrima za azil ali ne i u drugim smeštajnim objektima (prihvatno-tranzitnim centrima). Na kraju, pristup postupku azila otežava i nemogućnost da tražioci azila sami, pismenim putem, podnesu zahtev za azil bez neposrednog učešća službenika Kancelarije za azil u toj radnji.

2.3.1. Neblagovremeno zakazivanje službene radnje – podnošenje zahteva za azil

U praksi, podnošenje zahteva za azil sprovodi se tako što se punomoćnik tražioca azila pismenim putem obraća Kancelariji za azil molbom za zakazivanje

60 Čl. 36 st. 1 ZAPZ

61 Čl. 36 st. 2 ZAPZ

62 BCLJP pruža pravnu pomoć tražiocima azila od 2012. godine i takva praksa Kancelarije za azil se od tada nije menjala.

termina za podnošenja zahteva za azil. Počev od polovine februara 2019. godine, pravnici BCLJP-a, kao punomoćnici, u nekoliko navrata su se obraćali⁶³ službenicima Kancelarije za azil s molbom da zakaže podnošenje zahteva za azil za više od desetine osoba. Nakon slanja četiri a nekad i pet molbi punomoćnika, Kancelarija za azil je tek posle tri meseca zakazala podnošenje zahteva za azil za većinu klijenata BCLJP-a.⁶⁴ Za pojedine klijente BCLJP-a još uvek nije zakazana navedena službena radnja u 2019. godini.

Među klijentima BCLJP-a koji žele da podnesu zahtev za azil našlo se i dete bez pratnje, državljanin Irana. Njemu je potvrda o registraciji izdata 5. juna 2018. godine, a zahtev za azil primljen skoro godinu dana kasnije, 20. maja 2019. godine. Ne ulazeći u ovom izveštaju u to kakav je uticaj praksa prvostepenog organa imala na dete, u ovakvom slučaju postoji obaveza davanja prioriteta i efikasnog postupanja organa u skladu s odredbama ZAPZ.⁶⁵

Na kraju, stranci u situaciji kada Kancelarija za azil ne odredi termin za podnošenje zahteva za azil, nemaju mogućnost ulaganja pravnih lekova, u skladu sa ZAPZ i ZOUP-om. U skladu s odredbama ZOUP-a, postoji mogućnost ulaganja žalbe protiv rešenja prvostepenog organa,⁶⁶ odnosno ukoliko rešenje nije doneto u zakonom određenom roku (žalba zbog ćutanja uprave).⁶⁷ U oba slučaja, potrebno je da je pokrenut postupak, odnosno podnet zahtev stranca. Međutim, ako Kancelarija za azil propusti da zakaže u zakonskom roku službenu radnju kojom se pokreće prvostepeni postupak, onda postupak nije formalno ni pokrenut. Samim tim ne postoji mogućnost ulaganja pravnih lekova.

2.3.2. Nemogućnost podnošenja zahteva za azil u svim smeštajnim objektima

Kancelarija za azil sprovodi službene radnje samo u CA, ali ne i u drugim smeštajnim objektima u nadležnosti KIRS-a. To znači da je pristup postupku azila *de facto* ograničen osobama koje su smeštene u prihvatno-tranzitnim centrima.⁶⁸

Ukoliko tražilac ne boravi u CA već u nekom prihvatno-tranzitnom centru u koji je upućen prilikom registracije,⁶⁹ službenici KIRS ga naknadno upućuju u CA.

63 Dopis BCLJP-a br. 25/25 od 2. aprila 2019. godine; dopis br. 25/32 od 16. aprila 2019. godine i dopis br. 25/45 od 28. maja 2019. godine. Takođe, prva molba za zakazivanje službenih radnji dostavljena je Kancelariji za azil imejlom 19. februara 2019. godine.

64 Čl. 36 ZAPZ.

65 Čl. 12, st. 9 ZAPZ.

66 Čl. 151, st. 1 ZOUP-a.

67 Čl. 151, st. 3 ZOUP-a.

68 U skladu s čl. 23 ZAPZ, svi centri za azil i prihvatno-tranzitni centri su u nadležnosti KIRS-a.

69 ZAPZ ne navodi eksplicitno da se tražioci azila smeštaju isključivo u centre za azil, već kaže da se obezbeđuju materijalni uslovi prijeha u centru za azil ili drugom objektu namenjenom za smeštaj tražilaca (čl. 51 ZAPZ).

Naime, nakon što punomoćnik tražioca azila podnese Kancelariji za azil molbu za obavljanje službene radnje podnošenje zahteva za azil, Kancelarija za azil traži od KIRS-a da uputi konkretnu osobu u centar za azil. To znači da tražioci azila ostaju u prihvatno-tranzitnim centrima sve dok Kancelarija za azil ne zatraži od KIRS-a njihov premeštaj. Prema saznanjima BCLJP-a, ova praksa je na neformalan način uspostavljena između KIRS-a i MUP-a.

Iako to nijednim zakonom nije predviđeno, autori ovog izveštaja pretpostavljaju da je u praksi postignut nekakav dogovor između nadležnih organa o tome da su isključivo CA objekti u kojima Kancelarija za azil sprovodi službenu radnju podnošenje zahteva za azil. Drugi objekti (PTC) osnovani su radi prihvata migranata koji borave na teritoriji RS bez namere da traže azil.⁷⁰ Međutim, službenici MUP-a, prilikom registracije, upućuju strance koji izraze nameru da traže azil i u prihvatno-tranzitne centre, nezavisno od toga što Kancelarija za azil u njima ne sprovodi postupak azila. To se dešava u praksi jer smeštajni kapaciteti CA mogu da budu popunjeni u trenutku kad MUP registruje nameru stranca da traži azil.

Dodatno, pravnici BCLJP-a su primetili da se dešava da KIRS na neformalan način – bez donošenja odluke, upućuje tražioce azila iz prihvatno-tranzitnih centara u kojima nema dovoljno mesta u CA, bez prethodnog obaveštenja njihovih punomoćnika i Kancelarije za azil. Pored dobre namere KIRS-a da smesti strance u neki od objekata u kojima se sprovodi postupak azila, takvo postupanje može da dovede tražioce u nepovoljan položaj. Naime, i punomoćnici stranca i Kancelarija za azil mogu da izgube uvid u to gde je smešten stranac⁷¹ koji treba da podnese zahtev za azil.⁷² Usled toga, boravak stranaca u RS može da postane nezakonit u smislu odredbi ZAPZ.⁷³ To dalje može da rezultira njegovim udaljenjem iz RS, usled čega postoji rizik od kršenja principa *non-refoulement*.

2.3.3. Tražioci azila u praksi ne mogu sami da podnesu zahtev za azil

Kao što je već napomenuto, u skladu s odredbama ZAPZ, kada Kancelarija za azil ne omogući strancu podnošenje zahteva, tražilac azila to može sâm učiniti pismenim putem, u dodatnom roku od 8 dana od isteka roka od 15 dana od

70 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period januar–jun 2019*, Beogradski centar za ljudska prava, str. 16.

71 Vidi više u Ana Trkulja (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2018*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2018), str. 72 (u daljem tekstu: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2018*), dostupno na <http://bit.ly/2Sc7cK9>.

72 Takvo postupanje je zabeleženo u još dva slučaja, za dve porodice iz Irana koje zastupaju pravnici BCLJP-a.

73 Čl. 35, st. 13 ZAPZ.

momenta registracije.⁷⁴ Prema iskustvu pravника BCLJP-a, ta zakonska mogućnost nije zaživela u praksi.

Iako je, prema statističkim podacima, u toku 2019. godine podneto 78 zahteva za azil pismenim putem,⁷⁵ to ne znači da je Kancelarija za azil postupila po tim zahtevima. Naime, BCLJP pretpostavlja da u navedenu statistiku koju vodi Kancelarija za azil spada i broj zahteva koji su podneli klijenti BCLJP-a pismenim putem. Međutim, prvostepeni organ u praksi samo primi navedene zahteve, ali ne postupa po njima, odnosno ipak insistira na usmenom podnošenju zahteva zakazivanjem termina kada će se navedena radnja održati.

U slučaju državljana Turske – K. A. F., A. A. S. i A. B. F. – punomoćnici su, nakon obavljenog razgovora s njima, pismeno popunili obrasce zahteva za azil i poslali ih Kancelariji za azil.⁷⁶ Nakon dve nedelje, Kancelarija za azil je obavestila punomoćnike da će se službena radnja podnošenja zahteva obaviti u jednom od CA. Kancelarija za azil je, dakle, potpuno zanemarila činjenicu da su tražioci azila, uz pomoć punomoćnika a u skladu s odredbama ZAPZ, sami podneli zahtev za azil. Slično postupanje prvostepenog organa zabeleženo je i 2018. godine u predmetu državljana Irana.⁷⁷

Još jedan slučaj zabeležen je početkom 2019. godine, kada su punomoćnici BCLJP-a dostavili Kancelariji za azil popunjen obrazac zahteva za azil državljanki Irana.⁷⁸ Mesec dana kasnije, Kancelarija za azil je obavila službenu radnju podnošenje zahteva za azil u ovom predmetu, zanemarujući to što su tražiteljke azila već popunile i poslale zahtev za azil uz pomoć punomoćnika.

Dakle, u praksi ne funkcioniše mogućnost da tražilac azila samostalno podnese zahtev za azil. Pored toga, nejasno je kako je zakonodavac zamislio da pravno neuke osobe, koje nisu uvek poučene o pravima, obavezama i rokovima za preduzimanje procesnih radnji, mogu same da podnesu zahtev za azil. Tu mogućnost dodatno otežava činjenica da službenici Kancelarije za azil nisu stalno prisutni u objektima za smeštaj tražilaca azila i tako zapravo nisu dostupni strancima radi pružanja neophodnih informacija i prijema zahteva za azil.⁷⁹

74 Čl. 36, st. 2 ZAPZ.

75 Podaci dobijeni od UNHCR-a Srbija.

76 Dopis BCLJP-a br. 24/261–1 od 15. januara 2019. godine.

77 Dopis BCLJP-a br. 24/204–217 od 11. oktobra 2018. godine.

78 Dopis BCLJP-a br. 24/255 od 4. januara 2019. godine

79 U skladu s čl. 48 ZAPZ, tražilac azila ima pravo na pravnu pomoć, dok čl. 36 ZAPZ predviđa obavezu postupajućeg organa da pouči tražioca azila o njegovim pravima i obavezama, posebno o pravu na boravak, besplatnog prevodioca, pravnu pomoć i pravu na pristup UNHCR-u.

2.3.4. Zaključak i preporuke

Dosadašnja praksa MUP-a još uvek ne obezbeđuje neometan pristup postupku azila u RS kada je reč o podnošenju zahteva za azil. Kancelarija za azil obavlja službenu radnju podnošenja zahteva za azil isključivo u CA, i to često van zakonom propisanih rokova. Pored toga, stranci ne mogu samostalno da popune i podnesu zahteve za azil prvostepenom organu.

Kancelarija za azil treba da sprovodi radnju podnošenja zahteva za azil u svim smeštajnim objektima, uključujući i prihvatne centre. U tom smislu, neophodno je da KIRS u svim ovim objektima obezbedi materijalne i tehničke uslove za sprovođenje službenih radnji u postupku azila.

Dalje, potrebno je da MUP obezbedi svakodnevno prisustvo službenika Kancelarije za azil u svim smeštajnim objektima namenjenim za tražioce azila, odnosno za osobe koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil u RS. Obezbeđivanjem službenika Kancelarije za azil koji bi stalno bio prisutan u svim CA i PTC, ostvarila bi se višestruka funkcija. Prvo, sva lica koja izraze nameru bila bi valjano informisana i poučena u pogledu svojih prava i obaveza, bez obzira na tip ili vrstu objekta u koji su upućeni prilikom izražavanja namere. Time bi se, dakle, obezbedilo informisanje tražilaca, kao i mogućnost blagovremenog podnošenja zahteva za azil. Službenici prvostepenog organa ne bi morali da troše dodatno vreme i resurse radi sprovođenja službene radnje podnošenje zahteva za azil. Kancelarija za azil na ovaj način ne bi dolazila u situaciju da ne poštuje zakonom predviđene rokove, što bi, takođe, direktno uticalo i na dužinu trajanja postupka azila.

Kancelarija za azil treba da poštuje ZAPZ tako što će omogućiti strancima da sami popune i podnesu zahtev za azil. Prisustvo službenika Kancelarije za azil u svim objektima namenjenim za smeštaj tražilaca azila omogućilo bi strancima da samostalno pismenim putem podnesu zahtev za azil i predaju ga direktno službeniku prvostepenog organa u smeštajnom objektu.

2.4. Pristup postupku azila u prekršajnim postupcima

Jedno od načela izbegličkog prava jeste načelo nekažnjavanja izbeglica za nezakonit ulazak ili boravak. Navedeno načelo propisano je Konvencijom o statusu izbeglica kao i ZAPZ.⁸⁰ Takva vrsta zaštite priznaje se izbeglicama zato što one, zbog razloga napuštanja svojih zemalja porekla, kao što su progon, ratno

⁸⁰ Član 31 Konvencije o statusu izbeglica predviđa da države ugovornice neće primenjivati kaznene sankcije zbog bespravnog ulaska ili boravka na izbeglice koje, dolazeći direktno sa teritorije gde su njihov život ili sloboda bili u opasnosti, ulaze ili se nalaze na teritoriji bez ovlašćenja, pod rezervom da se odmah prijave vlastima i izlože im razloge, priznate kao valjane, svog bespravnog ulaska ili prisustva. Takođe, čl. 8 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti predviđa da stranac neće

stanje ili ozbiljno kršenje ljudskih prava, nisu u mogućnosti da ispune uslove zakonitog ulaska u određenu zemlju. Načelo nekažnjavanja primenjuje se prema izbeglici koji preduzme sve razumne mere da se javi organima vlasti, da to uradi u razumnom roku i da pokaže da je prekršio imigracione propise u cilju pronalazjenja međunarodne zaštite.⁸¹ S druge strane, stranac koji je nezakonito ušao u zemlju ili tu nezakonito boravi, a ne traži azil, može biti prekršajno kažnjen. Takođe, on može biti prinudno udaljen iz zemlje.

U RS, Zaštita državne granice obezbeđuje se normama koje su sadržane u dva zakona, ZS i Zakonu o graničnoj kontroli (ZOGK).⁸² Oba zakona regulišu nezakonit prelazak državne granice, dok je pitanje nezakonitog boravka regulisano odredbama ZS. Prema ZOGK, prelazak državne granice je svako kretanje ljudi preko državne granice. Državna granica se prelazi na graničnom prelazu s važećom putnom ispravom ili drugom ispravom propisanom za prelazak državne granice, u radno vreme graničnog prelaza i u skladu s međunarodnim ugovorom.⁸³ Drugačiji prelazak granice je prekršaj za koji je predviđena novčana kazna, kao i kazna zatvora. Nezakonit ulazak u RS je definisan i ZS.⁸⁴ Pod nezakonitim boravkom u smislu ovog ZS podrazumeva se boravak na teritoriji RS bez vize, odobrenje boravka ili drugog zakonskog osnova.⁸⁵

Načelo nekažnjavanja primenjuje se u RS pred prekršajnim sudovima koji utvrđuju prekršajnu odgovornost stranca za nezakoniti ulazak ili boravak.⁸⁶ U skladu sa Zakonom o prekršajima (ZP),⁸⁷ prekršajni sudovi moraju obezbediti okrivljenima procesne garancije. ZP posebno garantuje pravo na odbranu.⁸⁸ Kada su stranci u pitanju, za njih je posebno važno načelo zakonitosti,⁸⁹ kao i načelo pomoći neukoј stranci koje predviđa ZP.⁹⁰

biti kažnjen za nezakonit ulazak ili boravak u Republici Srbiji ako bez odlaganja izrazi nameru da podnese zahtev za azil i pruži valjano obrazloženje za svoj nezakonit ulazak ili boravak.

81 James C. Hathaway, *The Rights of Refugees Under International Law*, Cambridge University Press (Cambridge, 2005), str. 316

82 *Sl. glasnik RS*, br. 24/18.

83 Čl. 12 ZOGK.

84 Čl. 14 ZS. Pod nezakonitim ulaskom u RS smatra se ulazak van mesta određenog za prelazak državne granice, izbegavanjem granične kontrole, bez putne ili druge isprave koja služi za prelazak državne granice, uz upotrebu tuđe, nevažeće, odnosno lažne putne ili druge isprave, uz davanje neistinitih podataka graničnoj policiji, kao i za vreme trajanja zaštitne mere udaljenja ili mere bezbednosti proterivanja stranca, odnosno mere zabrane ulaska.

85 Čl. 74 ZS.

86 Prekršajna odgovornost ustanovljava se u odnosu na čl. 121 u vezi s čl. 14 i čl. 122 u vezi čl. 74 ZS, kao i čl. 71 u vezi s čl. 12 ZOGK.

87 *Sl. glasnik RS*, br. 65/2013, 13/2016 i 98/2016 – odluka US.

88 Čl. 93 ZP.

89 To načelo obezbeđuje da niko nevin ne sme biti kažnjen i da će se prekršajni postupak sprovesti u skladu sa zakonom (čl. 86 ZP).

90 Čl. 90 ZP.

Na osnovu iskaza okrivljenog stranca, sudija mora voditi računa o svim okolnostima slučaja a naročito o tome da li okrivljeni ima nameru da traži azil u RS. To je momenat kada okrivljeni stranac može pred sudijom tražiti azil, odnosno kada mu sud svojom odlukom praktično omogućava pristup postupku azila, odnosno upućuje ga na nadležni organ – Kancelariju za azil.

Pored eksplicitnog izražavanja namere, stranac to može učiniti i posredno, na osnovu svojih iskaza iz kojih sudija jasno može zaključiti da se radi o licu u potrebi za međunarodnom zaštitom. Da bi sudija utvrdio ovakvo činjenično stanje, potrebno je da ispita sve razloge napuštanja zemlje porekla, kao i razloge dolaska u RS.⁹¹

U tom smislu, uloga prekršajnih sudova je delikatna jer je na njima da sankcionišu svaku povredu propisa kojima je regulisan prelazak državne granice. S druge strane, potrebno je da zaštite prava svih osoba koje ispunjavaju uslove za priznavanje statusa izbeglice u skladu s međunarodnim i domaćim propisima. Radi toga, neophodno je da sudovi poznaju i da pravilno tumače i povezuju određene propise prilikom ocene da li će se protiv stranca pokretati prekršajni postupak zbog nezakonitog ulaska ili boravka u RS, te na koji način će se on voditi i okončati.⁹²

2.4.1. Podaci o prekršajnim postupcima

Prema podacima do kojih je došao BCLJP⁹³ u prvih devet meseci 2019. godine, za nezakonit prelazak državne granice, prema ZOGK,⁹⁴ pokrenuto je 1.311 postupaka, dok je za nezakonit ulazak, prema ZS,⁹⁵ vođeno 65 postupka. Za nezakonit boravak vođeno je 848 postupaka u skladu s odredbama ZS.⁹⁶ U istom periodu, 1.080 stranaca je bilo prekršajno odgovorno za nezakonit prelazak državne granice, a 778 za nezakonit boravak u RS.

Zaštitna mera udaljenja stranca izrečena je u 93 slučaja, dok je žalba uložena u samo 15 slučajeva. Najveći broj prekršajnih postupaka vođen je pred prekršajnim sudovima u Sremskoj Mitrovici (503), Senti (466), zatim u Beogradu (247), Novom Sadu (176) i Kikindi (113).

91 Marko Davinić i Ivana Krstić, *Vodič za primenu relevantnih propisa u oblasti azila i migracija*, Grupa 484 (Beograd, 2019), str. 59.

92 Radmila Dragičević Dičić i ostali, *Primena načela nekažnjavanja izbeglica u prekršajnom postupku*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2016), str. 9.

93 Statistički podaci i kopije anonimiziranih presuda dostavljene su BCLJP-u od strane 45 prekršajnih sudova na teritoriji RS na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja za period od 1. januara do 30. septembra 2019. godine. U vreme pisanja ovog izveštaja, Prekršajni sud u Beogradu i Prekršajni sud u Novom Pazaru nisu dostavili fotokopije presuda.

94 Čl. 71 u vezi s čl. 12, st. 2 ZOGK.

95 Čl. 121 u vezi s čl. 14 ZS.

96 Čl. 122 u vezi s čl. 74 ZS.

Stranci koji su u najvećem broju bili prekršajno odgovorni poreklom su iz Avganistana (442), Pakistana (138), Iraka (51), Irana (28) i Sirije (26). Samo u 31 slučaju prekršajni sudovi su obustavili postupak zato što su stranci tražili azil. Ti podaci nam pokazuju da sudovi u malom broju predmeta primenjuju načelo nekažnjavanja izbeglica dok, s druge strane, u velikom broju slučajeva kažnjavaju državljane zemalja koje nisu bezbedne ili gde se vodi rat.

2.4.2. Analiza odluka prekršajnih sudova

I dalje je prisutna praksa kažnjavanja izbeglica zbog nezakonitog ulaska, odnosno boravka na teritoriji RS. Iako se kroz analizu pojedinih presuda prekršajnih sudova može zaključiti da je došlo do pozitivnih pomaka, činjenica je da se stranci u potrebi za međunarodnom zaštitom i dalje kažnjavaju u najvećem broju slučajeva. U odlukama prekršajnih sudova ne vidi se na koji način je sud cenio razloge nezakonitog prelaska državne granice, nezakonitog ulaska, odnosno boravaka na teritoriji RS, a posebno razloge napuštanja zemlje porekla.

a) Prepoznavanje stranca u potrebi za međunarodnom zaštitom

Praksa prekršajnih sudova ukazuje da, u određenim slučajevima, sud nije utvrđivao sve okolnosti na osnovu kojih bi mogao da proceni da postupak treba obustaviti i uputiti stranca na organ nadležan za postupak azila. Takvo postupanje je zabeleženo, na primer, u Prekršajnom sudu u Preševu, u čijoj je presudi⁹⁷ navedeno da je okrivljeni izjavio da je Avganistan napustio pre skoro dve godine, te je boravio u Turskoj i Grčkoj jer ga je u Avganistanu progonila talibanska vojska. U ovom slučaju, ceneći samo težinu utvrđenog prekršaja, Sud se nije osvrnuo na to da se možda radi o okolnostima koje mogu isključiti prekršajnu odgovornost, odnosno o osobi koju treba uputiti u postupak azila. To ne znači nužno da je sudija trebalo da obustavi postupak, već da potpuno utvrdi činjenično stanje. Strancu je u ovom postupku izrečena opomena.

Dalji primeri takvog postupanja sadržani su u presudi Prekršajnog suda u Prijepolju,⁹⁸ u kojoj su državljani Iraka proglašeni odgovornim za prekršaj koji im se stavlja na teret. U obrazloženju navedene presude navedeno je „da su okrivljeni ušli sa teritorije Crne Gore u Srbiju i hteli da idu u Beograd kako bi tražili azil“. U ovom slučaju, Sud je potpuno ignorisao činjenicu da su stranci faktički izrazili nameru da podnesu zahtev za azil. Sud je trebalo da donese rešenje o obustavi postupka i da uputi strance u postupak azila. Međutim, Sud je, konstatujući „da se tokom postupka nisu pojavile okolnosti koje bi isključile ili

97 Presuda Prekršajnog suda u Preševu br. 3 Pr. 499/19 od 11. jula 2019. godine.

98 Presuda Prekršajnog suda u Prijepolju br. 2 Pr. br.1101/19 od 27. marta 2019. godine.

dovele pod sumnju prekršajnu odgovornost okrivljenih“, oglasio strance odgovornima i osudio ih na plaćanje novčane kazne.

U presudi Prekršajnog suda u Negotinu koja je donesena protiv državljanina Iraka⁹⁹ konstatovano je da je u svojstvu svedoka saslušan policijski inspektor koji je naveo da je u ponovnom postupku utvrđeno da „isti nijednog trenutka nisu iskazali nameru da žele da podnesu zahtev za azil u RS“. Prekršajni sud u Negotinu je proglasio odgovornima državljanine Iraka, ne izričući kaznu već opomenu za učinjeni prekršaj.

Stav koji je zauzeo Prekršajni sud u Sremskoj Mitrovici¹⁰⁰ predstavlja primer koji pokazuje da sud prilikom utvrđivanja činjeničnog stanja vodi računa o tome iz koje zemlje dolazi tražilac azila. Naime, Sud je u slučaju državljanina Sirije obustavio postupak rešenjem jer postoje razlozi za primenu načela nekažnjavanja za nezakonit ulazak i boravak.¹⁰¹ U dispozitivu rešenja, nalaže se policijskom službeniku MUP RS da preuzme vođenje daljeg postupka i da postupi u skladu sa ZAPZ. Sud je u obrazloženju rešenja naveo da, s obzirom da okrivljeni dolazi iz zemlje koja generiše izbeglice, može se razumno pretpostaviti da je u potrebi za međunarodnom zaštitom. Pored toga, sud je konstatovao da je stranac u prekršajnom postupku izrazio nameru da traži azil.

b) Pravo na odbranu

Pravo na odbranu je garantovano ZP.¹⁰² To podrazumeva da sud mora da omogućiti okrivljenom da se izjasni o svim činjenicama i dokazima koji ga terete, kao i da bude poučen o pravu na branioca. Međutim, u najvećem broju presuda koje se odnose na strance u potrebi za međunarodnom zaštitom, stranci su saslušavani samo u pogledu okolnosti za učinjeni prekršaj – nezakonit ulazak, odnosno boravak.¹⁰³ Prekršajni sudovi konstatuju u presudama da okrivljeni najčešće priznaju navode iz zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno prekršajne prijave kao i da nemaju nameru da podnesu zahtev za azil u RS, jer im je namera da, prolazeći kroz RS, stignu do zemlje koja je željena destinacija.

99 Presuda Prekršajnog suda u Negotinu br. I-2 Pr. 111/19 od 6. februara 2019. godine.

100 Presuda Prekršajnog suda u Sremskoj Mitrovici br. I-1 Pr. br. 1587/19 od 27. marta 2019. godine.

101 Čl. 8 ZAPZ.

102 Čl. 93 ZP.

103 Primera radi, takva praksa zabeležena je kod Prekršajnog suda u Valjevu, u presudi br. 6 Pr. br. 294/19 od 21. januara 2019. godine i u presudi br. 3 Pr. br. 3169/19 od 21. juna 2019. godine, zatim kod Prekršajnog suda u Smederevu u presudi br. 06 Pr. br. 1651/19 od 27. marta 2019. godine, i br. 05 Pr. br. 4674/19 od 20. septembra 2019. godine, kod Prekršajnog suda u Senti, u presudi br. II-5 PR. 47/2019 od 15. januara 2019. itd.

Sudovi su propustili da traže izjašnjenje stranaca o okolnostima napuštanja zemlje porekla. Propustili su da utvrde i zbog čega je stranac u RS ušao ili boravi na nezakonit način, da li se prijavio policiji i izrazio nameru da podnese zahtev za azil, te ukoliko nije – zbog čega nije. Stranci nisu ispitivani ni o okolnostima na osnovu kojih bi sud mogao utvrditi da li su u pitanju neuke stranke koje bi trebalo poučiti o pravu na međunarodnu zaštitu u RS. Navedeni propusti dovode u pitanje i primenu načela zabrane proterivanja i vraćanja (*non-refoulement*), budući da su pojedinim presudama sudovi izricali zaštitne mere udaljenja stranca. Za 9 meseci u 2019, izrečeno je 93 zaštitnih mera udaljenja stranca s teritorije RS.¹⁰⁴

Pravo na upotrebu jezika, predviđeno ZP,¹⁰⁵ predstavlja temelj prava na odbranu u širem smislu.¹⁰⁶ Odredbama ovog člana propisano je da stranke i drugi učesnici u postupku koji nisu državljani RS imaju pravo da prate tok postupka preko prevodioca i da u tom postupku upotrebljavaju maternji, odnosno jezik koji razumeju. To pravo mora biti vidljivo poštovano kroz obrazloženje odluke.

Na osnovu kratkih obrazloženja u najvećem broju presuda,¹⁰⁷ ne može se zaključiti da li je u toku saslušanja okrivljenog prisustvovao prevodilac. Takođe, ne može se zaključiti da li je okrivljeni razumeo jezik na kome se vodi postupak.

Praksa koju je sprovodio Prekršajni sud u Preševu u nekoliko desetina slučajeva sporna je po pitanju prava na upotrebu jezika. Naime, Sud u presudama¹⁰⁸ konstatuje da nije utvrđen identitet okrivljenih, dok su ostale činjenice utvrđene na osnovu upitnika koji je popunio lično okrivljeni na svom jeziku. Ono što do kraja ostaje nejasno jeste kako je sâm Sud pročitao, odnosno preveo te podatke, ukoliko nije bio angažovan prevodilac. U slučaju da je prevodilac i bio angažovan, Sud je to svakako propustio na navede.

104 Prema statističkim podacima, zaštitne mere udaljenja izrečene su u sledećim prekršajnim sudovima: Arandelovac (1), Beograd (1), Loznica (26), Negotin (10), Niš (30), Novi Sad (2), Paraćin (1), Požarevac (1), Prijepolje (9), Valjevo (1), Vršac (10) i Zaječar (1).

105 Čl. 94 ZP.

106 Radmila Dragičević Dičić i ostali, *Primena načela nekažnjavanja izbeglica u prekršajnom postupku*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2016).

107 Primer takvog postupanja zabeležen je kod Prekršajnog suda u Smederevu u presudi br. 06 Pr. 1651/19 od 27. marta 2019. godine, zatim kod Prekršajnog suda u Šapcu u presudi br. 9 Pr. 1426/19 od 14. marta 2019. godine, kod Prekršajnog suda u Sremskoj Mitrovici presuda br. I-2 Pr. 5991/19 od 6. septembra 2019. godine, kod Prekršajnog suda u Prijepolju presuda br. 7 Pr. 1115/19 od 2. aprila 2019. godine, kod Prekršajnog suda u Negotinu, Odeljenje suda u Kladovu presuda br. I-2 Pr. 111/2019 od 6. februara 2019. godine.

108 Presude Prekršajnog suda u Preševu: br. b2 Pr. 186/19 od 26. februara 2019. godine, br. 2 Pr. 65/2019 od 17. januara 2019. godine, br. 2 Pr. 64/2019 od 17. januara 2019. godine, br. 3 Pr. 499/2019 od 11. jula 2019. godine itd..

Interesantna praksa postoji u postupcima koji su se vodili pred Prekršajnim sudom u Novom Sadu. Sud je u nekoliko slučajeva¹⁰⁹ rešenjem obustavio prekršajni postupak zato što na spisku sudskih prevodilaca nema prevodilaca za paštu i urdu jezik, te ne postoji mogućnost vođenja prekršajnog postupka. Sud je pravilno postupio, jer bez prevodilaca nije mogao da obezbedi okrivljenom pravo na odbranu u skladu sa ZP.

Pravo na upotrebu jezika posredno je povezano i s pravom na žalbu, jer da bi okrivljeni uložio ovaj pravni lek, odluka mora biti prevedena na jezik koji razume. Na osnovu statističkih podataka koje su dostavili svi prekršajni sudovi u RS, od 2.224 postupaka koji su se vodili pred prekršajnim sudovima, samo je u 15 slučajeva uložena žalba. Takav podatak možda ukazuje na to da većina stranaca nije uložila pravni lek jer nije razumela sadržaj odluke, pa samim tim ni pouku o pravnom leku.

2.4.3. Zaključak i preporuke

Za osobe koje dolaze iz ratom zahvaćenih područja, prilikom kažnjavanja za učinjeni prekršaj, sudovi i dalje ne ispituju dodatno da li postoje okolnosti koje mogu da dovedu do isključenja prekršajne odgovornosti. U vezi s pitanjem prava na odbranu, sudije saslušavaju okrivljenog samo u pogledu okolnosti za učinjeni prekršaj. Sudovi načelno ne cene okolnosti vezane za utvrđivanje da li se radi o osobama koje su u potrebi za međunarodnom zaštitom. Prekršajni sudovi u svojim presudama ne konstatuju u svakom pojedinačnom slučaju da li je tokom trajanja prekršajnog postupka bio angažovan prevodilac, kao i da li je okrivljeni razumeo jezik na kome se vodio postupak.

Potrebno je da sud, ukoliko postoje osnovne indicije da je u pitanju osoba koja je u potrebi za međunarodnom zaštitom, temeljno ispita da li postoje uslovi za primenu i čl. 8 ZAPZ, odnosno čl. 31 Konvencije o statusu izbeglica. Sud treba da adekvatno obrazloži (ne)postojanje tih uslova u svojim odlukama. To važi čak i ako je u pitanju osoba koja ne želi da traži azil u RS, ali koja je navela razloge svog nezakonitog ulaska ili boravka u RS, a koji su načelno osnov za izbegličku zaštitu.¹¹⁰

109 Presude prekršajnog suda u Novom Sadu: br. 15 Pr. 3976/2019 od 4. aprila 2019. godine, br. 15 Pr. 3967/2019 od 4. aprila 2019. godine, br. 1 Pr. 2610/2019 od 9. marta 2019. godine, br. 1 Pr. 2609/2019 od 09. marta 2019. godine, br. 1 Pr. 2559/2019 od 6. marta 2019. godine, br. I 15 Pr. 3976/2019 od 4. aprila 2019. godine itd.

110 U ovom slučaju, sud bi direktno primenio čl. 31 Konvencije o statusu izbeglica. Primera radi, u presudi Prekršajnog apelacionog suda, Odeljenje u Nišu, br. II 210 Prž 66/15 od 1. aprila 2015. godine, Sud je zauzeo stav da, iako okrivljeni nije tražio azil u RS, a beži iz ratom zahvaćenog područja, ima osnova da se prema njemu primene odredbe međunarodnih konvencija.

Prilikom procene da li je u pitanju osoba na koju se može primeniti načelo nekažnjavanja za nezakonit ulazak, odnosno boravak, potrebno je da sud uzme u obzir i opštepoznate činjenice. To su činjenice o ratnom stanju i/ili kršenju ljudskih prava koje prenose mediji, te koje nije potrebno posebno dokazivati.

U svim, a naročito u postupcima gde se kao okrivljeni pojavljuju potencijalne izbeglice, potrebno je da odluke sadrže detaljno obrazloženje. U skladu sa ZP, u obrazloženju presude, sud mora izneti sadržinu zahteva za pokretanje postupka, utvrđeno činjenično stanje uz navođenje dokaza, propise na kojima se zasniva presuda i razloge za svaku tačku presude.¹¹¹ Prekršajni sudovi u svojim odlukama treba jasno da naznače da li je u toku postupka prema strancu bilo obezbeđeno prisustvo tumača ili drugog lica koje garantuje vođenje postupka na jeziku koji okrivljeni razume.

Takođe, u uputstvu o pravnom leku, sud treba da pruži strancu jasne smer-nice o tome kome se žalba izjavljuje, u kom roku i na koji način.¹¹² Odluka mora biti u celosti prevedena na jezik koji stranac razume.

111 Čl. 254, st. 4 ZP.

112 Čl. 254, st. 5 ZP.

3. RAD NADLEŽNIH ORGANA U POSTUPKU AZILA

Prema ZAPZ, organi nadležni za sprovođenje postupka azila u RS su Kancelarija za azil, Komisija za azil i Upravni sud. Postupak azila u prvom stepenu vodi Kancelarija za azil, organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova pri Upravi za strance. O žalbama na odluke Kancelarije za azil odlučuje Komisija za azil, koju čine predsjednik i osam članova. Protiv konačnih rešenja Komisije za azil, tužbom se može pokrenuti spor pred Upravnim sudom.

U 2019. godini međunarodnu zaštitu je dobilo ukupno 35 osoba. Ako se uzme u obzir broj odluka i sprovedenih službenih radnji, Kancelarija za azil je, kao i do sada, imala najaktivniju ulogu u postupku azila. Naime, ona je jedini organ u postupku azila koji je neposredno utvrđivao činjenice sprovođenjem usmene rasprave, budući da drugi organi nisu saslušavali tražioce azila. U ovom delu izveštaja analiziraćemo rad nadležnih organa u postupku azila i pojedine odluke iz 2019. godine koje ilustruju stavove Kancelarije za azil, Komisije azil i Upravnog suda. U pitanju su predmeti u kojima su tražioce azila zastupali predstavnici BCLJP-a.

3.1. Prvostepeni postupak

Uopšteno gledano, BCLJP je tokom 2019. godine uočio napredak u radu Kancelarije za azil. Takođe je važno istaći da je prvostepeni organ dodeljivao međunarodnu zaštitu po različitim osnovama. Pod tim se podrazumeva da je, u toku 2019. godine, strancima priznavano pravo na utočište zato što su strahovali od progona zbog svog pola,¹¹³ veroispovesti,¹¹⁴ političkog uverenja,¹¹⁵ nacionalne pripadnosti,¹¹⁶ odnosno pripadnosti određenoj društvenoj grupi.¹¹⁷ Pored toga, Kancelarija za azil je u određenim predmetima posebno razmatrala izveštaje psihologa o psihičkom statusu i ranjivosti tražilaca azila prilikom ocene kredibiliteta njihovih zahteva.

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

114 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1395/18 od 5. februara 2019. godine.

115 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1260 /18 od 13. marta 2019. godine.

116 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–2050/17 od 12. septembra 2019. godine.

117 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–787/19 od 29. maja 2019. godine.

Međutim, sprovođenje prvostepenog postupka i dalje ima određene nedostatke, koje ćemo detaljnije opisati. Tu se najpre misli na primenu nepovoljnijeg zakona u postupku azila i na nepotpunu ocenu dokaza. Takođe, prvostepeni postupak se ne sprovodi blagovremeno. Prema podacima BCLJP-a, prvostepeni postupci koji su okončani u toku 2018. i 2019. godine trajali su u proseku 283 dana, a neki i duže nego što dopuštaju rokovi propisani ZOUP-om i ZAPZ.

3.1.1. *Primena povoljnijeg zakona u pogledu osnova za odbacivanje zahteva za azil*

Pored ZAPZ, Kancelarija za azil je u toku 2019. godine primenjivala i prethodno važeći Zakon o azilu (ZA), imajući u vidu da su pojedini postupci započeti pre juna 2018. godine, kada je na snagu stupio ZAPZ, koji trenutno uređuje postupak azila u RS.¹¹⁸ Nadležni organi dužni su da primene ZAPZ u predmetima koji su započeti u vreme važenja ZA,¹¹⁹ ukoliko su odredbe novog zakona povoljnije za tražioca azila u konkretnom slučaju.¹²⁰ To je naročito od značaja kada je u pitanju primena koncepta sigurne treće države.

Naime, Kancelarija za azil može odbaciti zahtev za azil bez ispitivanja da li osoba koje traži azil ispunjava uslove za priznavanje azila koristeći se konceptima sigurne treće države i sigurne države porekla. Međutim, ta mogućnost ne treba da ima za posledicu uskraćivanje pristupa postupku azila ili kršenje principa *non-refoulement*.¹²¹ Od suštinskog je značaja da se u svim takvim slučajevima nadležni organ uveri da zaštita koju tražilac azila može uživati u drugoj državi zaista jeste i delotvorna. U svakom slučaju, strancu koji traži azil mora se pružiti mogućnost da dokaže da druge države u kojima je boravio ili kroz koje je prošao na putu do RS nisu sigurne za njega.¹²²

Koncept sigurne treće države bio je jedan od najznačajnijih razloga zbog kojih je, u periodu od 2008. do 2018. godine, samo 156 osoba dobilo azil u RS.¹²³ Na osnovu prethodno važećeg ZA, nadležni organi u postupku azila donosili su veliki broj odbacujućih odluka¹²⁴ u slučajevima kada su tražioci azila došli

118 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period januar–jun 2019*, Beogradski centar za ljudska prava, str. 28, kao i u *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period jul–septembar 2019*, Beogradski centar za ljudska prava, str. 11, dostupno na: www.azil.rs.

119 *Sl. glasnik RS*, br. 109/07

120 Čl. 103 ZAPZ.

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

122 Više o primeni koncepta sigurne treće države vidi u: *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2012*, str. 28–31, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2013), dostupno na: <https://bit.ly/36605sz>.

123 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2018*, str. 43–47.

124 U skladu s čl. 33 ZA.

u RS iz država koje Vlada RS proglasila sigurnim Odlukom o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država,¹²⁵ a to su sve države s kojima se graniči RS. Postupajući organi su sporadično ispitivali u meritumu zahteve za azil osoba koje su došle u RS iz Severne Makedonije i Bugarske, ali je procenat odbacujućih odluka i dalje bio visok (oko 70% u 2017. godini).¹²⁶

a) Stav Komiteta protiv mučenja o konceptu sigurne treće zemlje

Koliko je primena koncepta sigurne države porekla i sigurne treće zemlje bila štetna kako po same tražioce azile tako i po RS, potvrđuje odluka CAT u slučaju turskog državljanina kurdskog porekla – Dževdeta Ajaza. Naime, trećeg avgusta 2019. godine, CAT je doneo odluku¹²⁷ na osnovu koje je ustanovljeno da je RS prekršila čl. 3 i 22 Konvencije protiv mučenja. Povreda Konvencije protiv mučenja zasniva se na postupanju organa RS koji su učinili brojne propuste prilikom odlučivanja o ispunjenosti uslova za izručenje gospodina Ajaza Turskoj, kao i u pogledu njegovog zahteva za azil.

Članom 3 Konvencije protiv mučenja 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, u postupku ekstradicije, 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.¹²⁸

CAT je izveo isti zaključak i u odnosu na organe nadležne za sprovođenje postupka azila u RS,¹²⁹ koji nisu razmatrali njegov zahtev za azil u meritumu na osnovu primene starog ZA. Postupajući organi u postupku azila ocenili su da je Crna Gora, gde je prethodno boravio gospodin Ajaz, nadležna da odluči o njegovom zahtevu za azil.¹³⁰ Takva odluka je doneta samo na osnovu toga što se Crna Gora nalazi na listi sigurnih zemalja koju je usvojila Vlada RS. Nadležni organi u postupku azila nisu se osvrnuli na to što Crna Gora uopšte nije prihvatila gospodina Ajaza nazad na svoju teritoriju niti je ponudila bilo kakve garancije u pogledu razmatranja njegovog zahteva za azil. Nakon postupka azila, koji nije ni bio pravnosnažno okončan,¹³¹ RS je utvrdila da su ispunjeni uslovi za ekstradiciju, te je gospodina Ajaza izručila Turskoj.

125 *Sl. glasnik RS*, br. 67/09.

126 Detaljnu analizu primene koncepta sigurne treće države vidi u *Pravo na azil u Republici Srbiji* 2018, str. 43–47.

127 *Ajaz protiv Srbije (Ajaz v. Serbia)*, CAT, komunikacija br. 857/2017 (2019).

128 *Ajaz protiv Srbije*, st. 4.8–4.11. i 9.9.

129 *Ibid.*

130 Čl. 33, st. 1, tač. 6 ZA.

131 U ovom predmetu postupak azila nije pravnosnažno okončan jer je podnosilac zahteva izručen Turskoj pre donošenja odluke Upravnog suda o njegovom zahtevu za azil.

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, koju Vlada RS smatra sigurnom državom porekla. CAT je dodatno istakao i da 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.¹³²

Pored toga, činjenica da RS nije postupila po privremenoj meri koju je CAT izdao 11. decembra 2017. godine, dovela je do kršenja čl. 22 Konvencije. U privremenoj meri, RS je pozvana da se uzdrži od izručenja podnosioca komunikacije Turskoj do okončanja postupka pred CAT.¹³³ Ignorišući privremenu meru, RS je „onemogućila CAT da sveobuhvatno razmotri pritužbu o povredi Konvencije protiv mučenja“.¹³⁴

Ovaj slučaj jasno pokazuje nadležnim organima u postupku azila do kakvih posledica može dovesti primena koncepta sigurne države porekla i sigurne treće zemlje bez ulaženja u meritum zahteva za azil, naročito ako ne pribave nikakve garancije sigurne treće države, te ako propuste da pažljivo ispituju informacije o državi porekla, kao i lične prilike tražioca azila. CAT je pozvao RS da isplati gospodinu Ajazu odgovarajuću kompenzaciju, da osmisli način na koji će nadzirati njegov položaj u zatvoru u Turskoj, kao i da preduzme druge odgovarajuće mere koje bi sprečile ponavljanje takvih slučajeva u budućnosti.¹³⁵

b) Napredak u skladu s povoljnijim zakonom

Sprečavanje ponavljanja napred opisanog slučaja o kome je odlučivao CAT donekle obezbeđuje ZAPZ, koji je na drugačiji način regulisao primenu koncepta sigurne treće države. Pod sigurnom trećom državom, ZAPZ podrazumeva državu u kojoj je tražilac azila siguran od progona definisanog čl. 24 ZAPZ,¹³⁶ odnosno trpljenja ozbiljne nepravde.¹³⁷ Sigurna treća država mora da garantuje tražiocu azila formalnu i stvarnu zaštitu od *refoulement*, što podrazumeva i pristup efikasnom postupku azila.¹³⁸ Prilikom utvrđivanja da li se određena država

132 *Ajaz protiv Srbije*, st. 9.8. i 9.9.

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

134 *Ajaz protiv Srbije*, st. 7.3.

135 *Ibid.*, st. 10–12.

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

137 Ozbiljnom nepravdom smatra se pretnja smrtnom kaznom ili pogubljenjem, mučenjem, nečovečnim ili ponižavajućim postupanjem ili kažnjavanjem, kao i ozbiljna i individualna pretnja po život izazvana nasiljem opštih razmera u situacijama međunarodnog ili unutrašnjeg oružanog sukoba, čl. 25, st. 2 ZAPZ.

138 Čl. 45, st. 1 ZAPZ.

može smatrati sigurnom, nadležni organi moraju da procenjuju svaki zahtev pojedinačno i da pribave garancije od te države da će tražioca azila primiti nazad na svoju teritoriju i razmotriti njegov zahtev za azil. Ukoliko treća država odbije da prihvati tražioca azila čiji je zahtev za azil odbačen u RS, postupajući organi RS imaju obavezu da njegov zahtev razmotre u meritumu.¹³⁹

Stupanje na snagu pomenutih odredaba donekle je uticalo na unapređenje prakse Kancelarije za azil. Tako se od kraja 2018. godine značajno povećao broj odluka u kojima se prvostepeni organ upuštao u ocenu osnovanosti zahteva za azil. Međutim, to se prvenstveno odnosilo na osobe koje su podnale zahtev za azil posle stupanja ZAPZ na snagu. Kancelarija za azil je, s druge strane, nastavila da primenjuje koncept sigurne treće države prilikom odlučivanja u predmetima koji su započeti u vreme važenja ZA. Takva praksa je u suprotnosti sa ZAPZ koji, kao što je već rečeno, predviđa da će se primenjivati u slučajevima kada su njegove odredbe povoljnije za tražioce azila.¹⁴⁰

Tako je, prilikom odbacivanja zahteva za azil samohrane majke iz Irana X. i njene maloletne ćerke Y., prvostepeni organ primenio ZA i odbacio njihov zahtev za azil jer su na putu do RS boravile u Turskoj. BCLJP je zahtevao da se u ovom predmetu primene odredbe ZAPZ,¹⁴¹ kao povoljnije po tražiteljke azila. Međutim, Kancelarija za azil je donela rešenje na osnovu ZA, te nije obrazložila zašto smatra da nema mesta primeni odredaba ZAPZ. Navedeni propust je istaknut u žalbi koju je usvojila Komisija za azil. Povodom primene povoljnijeg zakona, Komisija za azil je u ovom predmetu zauzela značajan stav.¹⁴²

Kancelarija za azil je 12. septembra 2019. godine donela rešenje kojim je dodeljeno utočište državljaninu Kine X. Y. i pored toga što je boravio u Turskoj pre dolaska u RS.¹⁴³ Kako je u pitanju prvi tražilac azila poreklom iz ove azijske države koji je dobio azil u Srbiji, može se reći da se radi o svojevrsnom presedanu u dosadašnjem radu prvostepenog organa. Navedena odluka analizirana je u trećem kvartalnom izveštaju BCLJP-a,¹⁴⁴ ali smatramo da je, zbog svoje izuzetne važnosti za postupak azila u RS, bitno da bude obrađena i u ovom izveštaju.

X. Y. je Ujgur, pripadnik etničke manjine koja spada u grupu turkijskih naroda. Pretežno su muslimanske veroispovesti, a najveći broj njih živi u Kini,

139 Čl. 45, st. 5 ZAPZ.

140 *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period januar–jun 2019*, Beogradski centar za ljudska prava, str. 26.

141 Naime, mogućnost da se ZAPZ primeni i u predmetima koji su započeti pre stupanja na snagu ovog zakona predviđena je u slučajevima kada su njegove odredbe povoljnije za tražioca azila u konkretnom slučaju (čl. 103 ZAPZ).

142 Vidi odeljak 3.2.2. Pozitivan stav u pogledu obustave postupka i primene povoljnijeg zakona.

143 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–2050/17 od 12. septembra 2019. godine.

144 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period jul–septembar 2019*, Beogradski centar za ljudska prava, str. 22–26.

odnosno u autonomnoj pokrajini Sindang. Ujgure često progone kineski organi vlasti, tako što im ograničavaju slobodu kretanja, a neretko su i žrtve torture. Takođe, postoje navodi da se Ujguri pritvaraju u tzv. kampove za političko prevaspitavanje.¹⁴⁵ X. Y. je od januara 2015. godine boravio upravo u jednom od tih kampova, gde je bio primoran da obavlja različite vrste fizičkog rada, pored obaveznog pohađanja časova političkog obrazovanja. Izjavio je pred Kancelarijom za azil da je više puta bio hapšen, kao i da je preživeo različite vidove fizičkog zlostavljanja, zbog čega se plašio za svoj život. Policija ga je prilikom ispitivanja šamarala, tukla šipkama i lomila prste na rukama.¹⁴⁶ Nakon problema koji su trajali više godina, X. Y. je 2016. godine, u zamenu za značajnu sumu novca, dobio pasoš,¹⁴⁷ uz pomoć kojeg je uspeo da ode iz Kine. Otišao je u Tursku, gde je boravio oko 15 meseci, nakon čega je doputovao u Srbiju.

Kancelarija za azil je svojim prvobitnim rešenjem odbacila zahtev za azil primenom odredbi ZA,¹⁴⁸ s obzirom da je tražilac azila došao u RS iz Turske. Naime, u prvobitnom rešenju je navedeno da se Turska nalazi na listi sigurnih trećih država utvrđenoj Odlukom Vlade RS iz 2009. godine¹⁴⁹ i da samim tim predstavlja državu koja se pridržava međunarodnih načela o zaštiti izbeglica u kojoj je tražilac azila mogao da dobije azil.¹⁵⁰ Prvostepeni organ nije razmatrao navode punomoćnika koji su ukazivali na zabrinjavajući položaj Ujgura u Turskoj i na rizik od njihove deportacije u Kinu.

Nakon upravnog spora,¹⁵¹ Kancelarija za azil je ponovo odlučivala o zahtevu za azil X. Y. U ponovnom postupku, temeljno je razmotrila navode podnosioca zahteva, kao i izveštaje međunarodnih organizacija o položaju Ujgura u Kini, te je usvojila zahtev za azil. Zanimljivo je da se u svojoj novoj odluci prvostepeni organ nije uopšte osvrtao na to što je tražilac azila boravio u Turskoj na putu do RS, što je prvobitno bio razlog za odbacivanje zahteva za azil. Ovo rešenje je, za razliku od prvobitnog, doneto na osnovu ZAPZ, koji sadrži povoljnije odredbe o primeni koncepta sigurne treće zemlje.¹⁵²

145 Vidi više u *China: Situation of Uyghurs*, Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation (april 2016), dostupno na: <https://bit.ly/2F2bNJ7>.

146 Zapisnik o usmenoj raspravi održanoj 13. oktobra 2017. godine.

147 Ujguri u Kini ne mogu da dobiju pasoš kao i ostali građani. Vidi više u *China: Passports Arbitrarily Recalled in Xinjiang*, Human Rights Watch (21. novembar 2016), dostupno na: <https://bit.ly/2tigwUf>.

148 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–2050/17 od 4. decembra 2017. godine.

149 *Sl. glasnik RS*, br. 67/09.

150 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/2tcj9qL>.

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

152 Čl. 45 ZAPZ.

Odredbe ZAPZ usmerile su Kancelariju za azil da ceni osnovanost zahteva za azil, nezavisno od toga kroz koju državu je tražilac azila prošao na putu do RS. Međutim, to se prvenstveno odnosi na one osobe koje su podnale zahtev u skladu s tim zakonom. Kada su u pitanju zahtevi koji su podneti u skladu sa ZA, neophodno je da prvostepeni organ ima u vidu važeći ZAPZ i da upravnu stvar reši u skladu sa zakonom koji je povoljniji po tražioca azila.

3.1.2. Utvrđivanje činjenica i ocena dokaza

Prilikom odlučivanja o osnovanosti zahteva za azil, Kancelarija za azil treba da prikuplja i razmatra sve relevantne činjenice, dokaze i okolnosti. Pored činjenica i dokaza koje je izneo tražilac azila, prvostepeni organ je dužan da naročito uzme u obzir i aktuelne izveštaje o stanju u državi porekla tražioca i, po potrebi, o državama kroz koje je putovao. Kancelarija za azil treba naročito da razmotri propise tih država, kao i način na koji se oni primenjuju u praksi.¹⁵³

Navedeni podaci sadržani su u različitim izvorima međunarodnih tela, kao što su UNHCR i Evropska kancelarija za podršku azilu (EASO), kao i drugih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava. Prilikom procene osnovanosti zahteva, važno je uzeti u obzir položaj i lične okolnosti tražioca azila, uključujući njegov pol i uzrast.¹⁵⁴ S druge strane, izjava tražioca azila može biti verodostojna u određenim slučajevima, čak i ako nije potkrepljena dokazima.¹⁵⁵

a) Nepotpuna ocena dokaza

Tokom 2019. godine, BCLJP se susretao s odbijajućim odlukama Kancelarije za azil koje su obrazlagane selektivnim odabirom i tumačenjem dostupnih dokaza.¹⁵⁶ Shodno ZOUP, ovlašćeno službeno lice je u obavezi da donese odluku nakon savesne i brižljive ocene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata celokupnog postupka.¹⁵⁷ Međutim, prvostepeni organ u navedenim rešenjima nije tako razmatrao dokaze koje su dostavljali punomoćnici tražilaca azila.

Tako je, na primer, postupila Kancelarija za azil u predmetu A. A., deteta iz Avganistana, čiji je zahtev za azil odbila.¹⁵⁸ On je izjavio da je napustio državu porekla zato što je nebezbedno na celoj teritoriji Avganistana. Istakao je i

153 Čl. 32 ZAPZ.

154 Čl. 32, st. 2, tač. 1–3 ZAPZ.

155 Čl. 32, st. 4, tač. 1–5 ZAPZ.

156 O ovakvoj praksi Kancelarije za azil vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period januar–jun 2019*, Beogradski centar za ljudska prava, i *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period jul–septembar 2019*, Beogradski centar za ljudska prava.

157 Čl. 10 ZOUP-a.

158 Rešenja Kancelarije za azil br. 26–932/19 od 30. septembra 2019. godine.

da u Kabulu ima puno ubistava, bombaških napada na škole, kao i da talibani prete civilnom stanovništvu koje je ugroženo.¹⁵⁹ Njegov punomoćnik je u toku postupka dostavio podnesak kojim je ukazao na izveštaje relevantnih međunarodnih organizacija i tela, a iz kojih se vidi da je situacija u Avganistanu vrlo nestabilna, što potvrđuje i visok broj civilnih žrtava. Primera radi, CAT je u junu 2017. godine iskazao duboku zabrinutost zbog opšte kulture nekažnjivosti u Avganistanu, pri čemu se počinio najgnusnijih kršenja ljudskih prava, uključujući mučenje, i dalje nalaze u izvršnoj vlasti.¹⁶⁰

Međutim, u tom predmetu, prvostepeni organ je bazirao svoju odluku na izveštaju EASO iz aprila 2019. godine o ključnim socio-ekonomskim indikatorima u Kabulu, Heratu i Mazari Šarifu, navodeći da se veliki broj povratnika vraća u te gradove, koji se smatraju bezbednim. S druge strane, Kancelarija za azil je zanemarila podatak iz istog izveštaja u kome se navodi da se broj povratnika u Avganistan konstantno smanjuje i da je u septembru 2018. godine bilo čak pet puta manje povratnika u poređenju sa 2017. godinom.¹⁶¹ Iz toga se može izvući samo jedan zaključak, a to je da se bezbednosna situacija u Avganistanu iz dana u dan pogoršava. Pored toga, Kancelarija za azil nije razmotrila noviji izveštaj o Avganistanu iz juna 2019. godine, koji je takođe objavio EASO. Taj izveštaj govori o brojnim samoubilačkim napadima širom Avganistana tokom 2018. godine koji su usmereni protiv civilnog stanovništva.¹⁶² Ovaj dokument je morao biti poznat prvostepenom organu, jer je on u obavezi da pribavi najnovije informacije o državi porekla tražioca azila o čijem zahtevu odlučuje. Imajući u vidu da je podnosilac zahteva dete bez pratnje, BCLJP se pozvao i na istraživanje organizacije *Save the Children*, čiji je cilj bio da se utvrdi da li se povratak nepraćene i razdvojene dece u Avganistan može smatrati bezbednim. Istraživanje je pokazalo da postoje „zabrinjavajući nedostaci u primeni zaštitnih mera za povratak dece i, šire posmatrano, dovodi [se] u pitanje mogućnost takvih povratka u Avganistan“.¹⁶³ Ipak, Kancelarija za azil nije uzela u obzir ništa od navedenog prilikom donošenja prvostepene odluke, što dovodi u pitanje zakonitost te odluke. Postupak po žalbi je u toku i ostaje da se vidi kako će Komisija za azil ceniti ovakvo postupanje prvostepenog organa.

159 *Ibid.*, str. 8.

160 *Zaključna zapažanja na drugi periodični izveštaj Avganistana*, CAT, UN. Doc. CAT/C/AFG/CO/2 (12. jun 2017), st. 7, 11 i 15, dostupno na: <https://bit.ly/2nMsLX1>.

161 *Afghanistan: Key socio-economic indicators, Focus on Kabul City, Mazar-e Sharif and Herat City, Country of Origin Information Report*, EASO (april 2019), str. 14, dostupno na: <https://bit.ly/2pgVR18>.

162 *Afghanistan: Security Situation, Country of Origin Information Report*, EASO (jun 2019), str. 69, dostupno na: <https://bit.ly/35mtYVX>.

163 *From Europe to Afghanistan: Experiences of Child Returnees*, Save the Children (2018), str. 50, dostupno na: <https://bit.ly/2IKmSRp>.

U drugom predmetu, državljanina iz Libije R., Kancelarija za azil je takođe nepotpuno cenila dokaze o bezbednosnoj situaciji u Libiji, te je u septembru 2019. odbila zahtev za azil.¹⁶⁴ Prvostepeni organ je u ovom predmetu odstupio od ranije utvrđenog stava da u Libiji vlada stanje opšte nesigurnosti. Kancelarija za azil nije posebno cenila dokaze koji ukazuju na to da bi tražilac azila u slučaju povratka u Libiju bio u opasnosti od progona, kao pristalica Muamera el Gada-fija. Važno je napomenuti da je Kancelarija za azil u više prethodnih rešenja¹⁶⁵ nedvosmisleno zauzela stav da u Libiji vlada stanje opšte nesigurnosti. Bez obzira na to, Kancelarija za azil je odbila zahtev koji je podneo gospodin R.¹⁶⁶

Prvostepeni organ nije cenio dokaze (izveštaje međunarodnih organizacija, novinske članke, vesti objavljene na internet portalima itd.) koje su dostavili njegovi punomoćnici, propuštajući da obrazloži zašto im nije poklonio veru. Pored toga, Kancelarija za azil nije navela nijedan konkretan izveštaj na osnovu kog je mogla da zaključi da je Libija bezbedna država za tražioca azila. 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 doneta je nasuprot stavovima UNHCR-a o Libiji,¹⁶⁷ koje bi prvostepeni organ trebalo da poštuje u cilju pravilne primene ZAPZ i zaštite prava izbeglica.

Kancelarija za azil je dužna da razmotri aktuelne izveštaje, odnosno da priku-pi potrebne informacije iz različitih relevantnih izvora, kao i da ih ceni u celosti. Razmatranje samo dokumenata i izveštaja koji idu u prilog odbijanju ili odbacivanju zahteva za azil dovodi do pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja.

b) Temeljom ocenom dokaza do zakonitog i pravilnog rešenja

Pojedine prvostepene odluke predstavljaju primer dobre prakse, kada je reč o pravilnoj oceni dokaza. Međutim, te odluke pokazuju i da je praksa Kancelarije za azil neujednačena u pogledu načina na koji utvrđuje činjenice, s obzirom da prvostepeni organ ne ceni brižljivo i u celosti dokaze u svim predmetima.

¹⁶⁴ Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1389/17 od 16. septembra 2019. godine.

¹⁶⁵ 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.

¹⁶⁶ 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.).

¹⁶⁷ UNHCR *Position on Returns to Libya – Update II*, UNHCR (septembar 2018), str. 20, dostupno na: <https://bit.ly/2MVIQSG>.

Kancelarija za azil je u februaru 2019. godine donela rešenje kojim je usvojen zahtev za azil tročlanoj porodici iz Irana.¹⁶⁸ Dodeljeno im je utočište jer su prepoznati kao *sur place* izbeglice.¹⁶⁹ Ova odluka Kancelarije za azil je zanimljiva zato što je osnov za dodeljivanje izbegličkog statusa u RS bila promena vere tražilaca azila nakon napuštanja države porekla. Kancelarija za azil je utvrdila da bi tražioci azila bili izloženi progonu po osnovu svoje veroispovesti u slučaju povratka u Iran, a usled okolnosti koje su nastale nakon što su otišli iz države porekla. Prvostepeni organ potkrepio je svoju odluku izveštajima međunarodnih nevladinih organizacija, kao što su *Amnesty International* i *Human Rights Watch*, odlukama ESLJP i drugim relevantnim izvorima.

U maju 2019. godine, Kancelarija za azil je dostavila BCLJP-u rešenje kojim je usvojen zahtev za azil državljaninu Avganistana B. B.¹⁷⁰ Prvostepeni organ je utvrdio da mu u državi porekla pretila opasnost od progona zbog pripadnosti određenoj etničkoj i društvenoj grupi.¹⁷¹ B. B. je bio na meti verbalnih i fizičkih napada talibana zato što je radio u više različitih ministarstava, kao i zbog toga što je etnički Tadžik. U prilog tome govori i podatak da je UNHCR prepoznao da avganistanski državni službenici mogu biti u potrebi za međunarodnom izbegličkom zaštitom zbog osnovanog straha od progona od strane nedržavnih aktera.¹⁷² Na to je, s jedne strane, Kancelariji za azil ukazao pravni tim BCLJP-a, dok je, za potrebe ocene stanja bezbednosti u Avganistanu, Kancelarija za azil sama konsultovala izveštaje relevantnih međunarodnih institucija i organizacija. U ovom predmetu, prvostepeni organ je postupio u skladu sa ZOUP-om u pogledu pravilne ocene dokaza.¹⁷³

Analizirane odluke pokazuju da Kancelarija za azil može u nekim predmetima da pažljivo i u potpunosti utvrdi činjenično stanje ceneći sve relevantne izveštaje o državi porekla. Evidentno je, međutim, da prvostepeni organ nema jedinstvenu praksu u pogledu načina na koji ceni izveštaje o državi porekla, kao i druge dokaze u postupku azila. Prema tome, prvostepeni organ bi, u smislu pravilne ocene dokaza, ubuduće trebalo da ujednači praksu i da postupa saglasno sa ZAPZ i ZOUP-om.

168 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1395/18 od 5. februara 2019. godine.

169 Čl. 27 ZAPZ proklamuje načelo *sur place* u kojem se, između ostalog, navodi da se opravdan strah od progona može zasnivati na događajima koji su se desili nakon što je tražilac azila napustio državu porekla.

170 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–787/19 od 29. maja 2019. godine.

171 Čl. 26, st. 1, tač. 1 i 5 ZAPZ.

172 *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan*, UNHCR (30. avgust 2018).

173 Čl. 10 ZOUP-a.

3.1.3. Neblagovremeno sprovođenje postupka

Rokovi koje propisuje ZAPZ nerazdvojivo su povezani s načelom ekonomičnosti postupka koji proklamuje ZOUP.¹⁷⁴ Oni su neophodni kako bi se osigurao kontinuitet procesnih radnji, sprečilo odugovlačenje postupka i obezbedila pravna sigurnost za tražioce azila.

ZAPZ predviđa da prvostepeni organ mora doneti odluku o zahtevu za azil u redovnom postupku najkasnije u roku od tri meseca od podnošenja zahteva za azil ili dopuštenog naknadnog zahteva za azil.¹⁷⁵ Pomenuti rok se u određenim slučajevima može produžiti za još tri meseca, ali tražilac azila mora biti blagovremeno obavešten o tome, uz informaciju u kom roku može očekivati donošenje odluke.¹⁷⁶

U izuzetnim slučajevima, rok od tri meseca može se produžiti za dodatna tri meseca ako je to potrebno da bi se zahtev razmotrio u potpunosti i na odgovarajući način.¹⁷⁷ Ako se zbog privremeno nesigurnog stanja u državi porekla tražioca azila opravdano može očekivati da odluka ne može biti doneta uz poštovanje navedenih rokova, ovlašćeni službenici Kancelarije za azil proveravaju stanje u državi porekla tražioca na svaka tri meseca i u razumnom roku obaveštavaju tražioca o odlaganju donošenja odluke.¹⁷⁸ U tom slučaju, odluka se mora doneti najkasnije u roku od 12 meseci od podnošenja zahteva za azil.¹⁷⁹

BCLJP je dobio obaveštenje od Kancelarije za azil o produžetku roka za donošenje prvostepene odluke u samo dva predmeta. Međutim, Kancelarija za azil je u preostalim predmetima u kojima je BCLJP zastupao tražioce azila prekoračila navedeni rok, ne obaveštavajući o tome tražioce azila.

Najočigledniji primer odugovlačenja prvostepenog postupka BCLJP je uočio u predmetu čije je rešavanje trajalo čak 796 dana. Državljanin Libije A. podneo je zahtev za azil 19. jula 2017. godine, nakon čega je saslušan tek 31. maja 2018. godine. Kancelarija za azil je donela odluku 16. septembra 2019. godine, posle više od dve godine od dana pokretanja postupka.¹⁸⁰ Važno je napomenuti da se punomoćnik više puta bezuspešno obraćao prvostepenom organu sa zahtevom da predmet bude rešen.¹⁸¹

174 Čl. 9 ZOUP-a.

175 Čl. 39, st. 1 ZOUP-a.

176 *Ibid.*, st. 2 tač. 1 i 2.

177 *Ibid.*, st. 3

178 *Ibid.*, st. 5

179 *Ibid.*, st. 6.

180 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1389/17 od 16. septembra 2019. godine.

181 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period jul–septembar 2019*, Beogradski centar za ljudska prava, str. 9–12.

U slučaju maloletnog deteta bez roditeljske pratnje iz Avganistana,¹⁸² BCLJP je podneo žalbu zbog ćutanja uprave,¹⁸³ imajući u vidu da prvostepeni postupak traje još od 2018. godine. Za to vreme, tražilac azila i njegov punomoćnik nisu bili obavešteni o razlozima odlaganja donošenja odluke, niti o roku u kome može očekivati donošenje prvostepene odluke. Kako se radi o detetu bez pratnje, na njega se, u skladu sa ZAPZ, primenjuju posebne procesne odredbe. Među posebnim procesnim garancijama predviđena je obaveza postupajućih organa da vode računa o najboljem interesu deteta,¹⁸⁴ kao i da prioriteto postupaju u postupcima po zahtevima za azil dece bez pratnje.¹⁸⁵ Međutim, Kancelarija za azil nije u ovom predmetu imala u vidu najbolji interes deteta jer nije prioriteto odlučila o njegovom zahtevu za azil.

Sama specifičnost postupka azila, kao i eventualna složenost predmeta, nikako ne može biti razlog za odugovlačenje, kao ni opravdanje za nepoštovanje rokova prilikom odlučivanja. BCLJP smatra da su rokovi koje propisuje ZAPZ razumni i da ostavljaju dovoljno vremena za rešavanje svakog predmeta. Neopravdano dugo trajanje prvostepenog postupka odvraća tražioce azila da vide RS kao zemlju koja im može pružiti zaštitu.

3.1.4. Značaj multidisciplinarnog pristupa prilikom odlučivanja

Tražioc azila, izbeglice i migranti često se suočavaju sa stresnim ili traumatskim iskustvima, kao i s kulturološkom i jezičkom barijerom u državi u kojoj borave. Tokom istraživanja u 2019. godini,¹⁸⁶ ustanovljeno je da 79% izbeglica u RS ima potrebu za nekim vidom psihološke podrške. Razumevanje i primena psiholoških nauka u postupku utvrđivanja statusa izbeglica važno je za obezbeđivanje pravičnog postupka i za smanjenje rizika od uskraćivanja zaštite osobama koje su u stvarnoj potrebi za njom.

Priručnik UNHCR-a o proceduri i kriterijumima za utvrđivanje izbegličkog statusa podseća da je podnosilac zahteva za azil obično u naročito ranjivom položaju. Razlog za to je što se nalazi u nepoznatom okruženju i može doživeti ozbiljne tehničke i psihološke poteškoće pri podnošenju zahteva za azil. Stoga bi njegov zahtev trebalo ispitati uz razumevanje svih potreba podnosioca zah-

182 Br. predmeta 26–1437/18.

183 Kad organ ne izda rešenje u zakonom propisanom roku, žalba protiv takvog postupanja može da se podnese posle isteka tog roka, a najkasnije u roku od godinu dana od isteka roka (čl. 153, st. 2 ZOUP-a).

184 Čl. 10 ZAPZ.

185 Čl. 12, st. 9 ZAPZ.

186 *Psihološka dobrobit izbeglica i tražilaca azila u Srbiji – istraživački izveštaj za 2019. godinu*, Mreža psihosocijalnih inovacija (Beograd, 2019), dostupno na: <https://bit.ly/2rt1dak>.

teva.¹⁸⁷ Uslov da se procena verodostojnosti zahteva za azil mora vršiti za svaku osobu pojedinačno, uzimajući u obzir individualne okolnosti, znači da procenu treba sprovesti kroz prizmu različitih disciplina, uključujući pravnu, kulturnu, psihološku i sociološku.¹⁸⁸

Naime, u postupku azila, zbog često nepotpunih ili manje kredibilnih materijalnih dokaza, odluka se donosi samo na osnovu iskaza tražioca azila i utiska koji će on ili ona ostaviti na nadležnog službenika. Iz tog razloga, uloga psihologa može biti od ključne važnosti u pomaganju tražiocima azila da dokumentuju svoja iskustva kako bi što bolje prezentovali svoj slučaj pred Kancelarijom za azil. Dodatno, u smislu načela obezbeđenja posebnih procesnih i prihvatnih garancija koje predviđa ZAPZ,¹⁸⁹ pravni tim BCLJP-a smatra da Kancelarija za azil treba, prilikom utvrđivanja osnovanosti zahteva za azil, da uzme u obzir i izveštaj psihologa o mentalnom zdravlju tražioca azila.

Početkom 2019. godine, Kancelarija za azil je po prvi put donela odluku o dodeljivanju međunarodne zaštite u RS, pozivajući se, između ostalog, i na izveštaj o psihološkom stanju tražioca azila. Tada je rešenjem prvostepenog organa dodeljeno utočište dečaku bez pratnje poreklom iz Iraka.¹⁹⁰ Tokom postupka, BCLJP je dostavio izveštaj o njegovoj psihološkoj proceni, koji je izradio psiholog iz udruženja „Mreža psihosocijalnih inovacija“ (*Psychosocial Innovation Network*, PIN). U izveštaju psihologa¹⁹¹ se navodi da je dečak pokušao samoubistvo zbog akumulacije problema povezanih s napuštanjem porodice i problema s kojima se suočavao na putu i tokom boravka u RS. Nakon rada s psiholozi-
ma, njegovo stanje se poboljšalo, ali je konstatovano da je prisutan visok stepen vulnerabilnosti. Kao preporuka psihologa, navodi se da je od suštinske važnosti da se podnosiocu zahteva za azil obezbedi kontinuitet u podršci, kao i sigurno, predvidivo i podržavajuće okruženje, imajući u vidu uzrast i traumatska iskustva kroz koja je prošao. Pored toga, Kancelarija za azil je, na zahtev punomoćnika,

187 *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, UNHCR, HCR/IP/4/Eng/REV.1 (Ženeva, januar 1992), st. 190, dostupno na: <https://bit.ly/352tzGI>.

188 *Beyond proof – Credibility Assessment in EU Asylum Systems*, UNHCR – European Refugee Fund (maj 2013), dostupno na: <https://bit.ly/368AbVh>.

189 Čl. 17 ZAPZ predviđa da se u postupku azila vodi računa o specifičnoj situaciji i posebnim potrebama osoba, kao što su maloletna lica, maloletna lica bez pratnje, osobe sa invaliditetom, starija lica, trudnice, samohrani roditelji sa maloletnom decom, žrtve trgovine ljudima, teško bolesna lica, osobe sa duševnim poremećajima, kao i lica koja su bila mučena, silovana ili izložena drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili polnog nasilja, kao što su žene žrtve sakaćenja polnih organa. Posebnim procesnim i prihvatnim garancijama pruža se odgovarajuća pomoć tražiocu koji s obzirom na svoje lične okolnosti nije sposoban da ostvaruje prava i obaveze iz ovog zakona bez odgovarajuće pomoći.

190 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–2348/17 od 28. januara 2019. godine.

191 Izveštaj PIN-a o psihološkoj proceni od 10. decembra 2018. godine.

pribavila nalaz i mišljenje organa starateljstva o najboljem interesu deteta, koji je takođe korišćen prilikom odlučivanja u ovom predmetu. Kancelarija za azil se, prilikom donošenja odluke, vodila smernicama datim u Priručniku UNHCR-a o postupanju i kriterijumima za određivanje izbegličkog statusa.¹⁹² U tom dokumentu se navodi da je, prilikom donošenja odluke po zahtevu podnetom od strane maloletnika bez pratnje, potrebno konsultovati stručnjake iz oblasti dečje psihologije. Multidisciplinarni pristup koji je prvostepeni organ primenio prilikom procene osnovanosti zahteva dečaka iz Iraka značajno je uticao na kvalitet i pravilnost donetog rešenja.

U drugom predmetu, Kancelarija za azil je donela rešenje kojim se dodeljuje supsidijarna zaštita državljaninu Avganistana Z. Z.¹⁹³ Z. Z. je napustio zemlju porekla kao maloletnik zbog problema s talibanima. Kako bi prvostepeni organ što bolje razmotrio sve okolnosti ovog slučaja, punomoćnici su dostavili Izveštaj o psihološkoj proceni tražioca azila.¹⁹⁴ U obrazloženju rešenja kojim je dodeljena supsidijarna zaštita, prvostepeni organ zaključuje da, u slučaju povratka u Avganistan, postoji rizik od urušavanja mehanizma za prevladavanje stresa, kao i rizik od prodora traumatske simptomatologije. Taj rizik posebno postoji kad se uzmu u obzir uzrast i ozbiljnost traumatskih iskustava koje je doživeo Z. Z. Kancelarija za azil je došla do ovih zaključaka na osnovu psihološkog izveštaja, te je nakon tumačenja ostalih dokaza donela pozitivnu odluku.

Još jedna pozitivna odluka u 2019. godini, u kojoj je Kancelarija za azil konsultovala izveštaj psihologa, doneta je u slučaju tročlane porodice s Kube. Kancelarija za azil je porodici u martu dodelila utočište.¹⁹⁵ Izveštaj o psihološkoj proceni oca urađen je 21. novembra 2018. godine¹⁹⁶ i dostavljen Kancelariji za azil. U njemu se navodi da je psihološko stanje podnosioca zahteva stabilno, podstaknuto osećanjem bazične sigurnosti i bezbednosti cele porodice od trenutka dolaska u RS. Međutim, takođe je utvrđeno da postoji opasnost od promene takvog stanja, imajući u vidu ozbiljnost teškoća i traumatskog iskustva kroz koje je prošao. Psihološka procena je ukazala da je od posebne važnosti osigurati responzivno, podržavajuće i bezbedno okruženje, kao i adekvatne uslove za ostvarivanje životnih ciljeva. Kancelarija za azil je uzela u razmatranje tu procenu i navela u svojoj odluci da je nedvosmisleno utvrđeno da kod podnosioca zahteva, u pogledu traumatske simptomatologije, postoji evidentan osećaj straha od povratka u državu porekla. Pored činjenica koje je podnosilac zahteva izneo u toku postupka, kao i dokaza koje su priložili pravnici BCLJP-a, navedena psiho-

192 *Priručnik o postupku i kriterijumima za određivanje izbegličkog statusa*, UNHCR (Beograd, april 2017).

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

194 Izveštaj PIN-a o psihološkoj proceni od 05. oktobra 2018. godine.

195 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1260 /18 od 13. marta 2019. godine.

196 Izveštaj PIN-a o psihološkoj proceni od 21. novembra 2018. godine.

loška procena je dodatno doprinela tome da Kancelarija za azil donese pozitivnu odluku u ovom slučaju.

Međutim, u napred opisanom slučaju maloletnog A. A. iz Avganistana,¹⁹⁷ Kancelarija za azil odstupila je od takve prakse i odbila je zahtev za azil.¹⁹⁸ Njegov punomoćnik je dostavio izveštaj psihoterapeuta u kojem se navodi da je psihološko stanje maloletnog A. A. loše, kao i da postoji rizik da se ono pogorša zbog iskustava koja je, kao dete, preživeo u državi porekla. Psihološko stanje deteta naročito je važan faktor koji je neophodno uzeti u razmatranje prilikom odlučivanja, što je Kancelarija za azil propustila da uradi u ovom predmetu. Gradski centar za socijalni rad u Beogradu – Odeljenje Palilula, 20. avgusta 2018. godine, dostavio je prvostepenom organu izveštaj na osnovu kojeg se procenjuje najbolji interes maloletnog A. A. Organ starateljstva je dao svoje stručno mišljenje o njegovim razvojnim potrebama u cilju ostvarivanja prava, a naročito prava na život, opstanak i razvoj, koje mu je garantovano čl. 6 Konvencije o pravima deteta (KPD).¹⁹⁹ U izveštaju se, između ostalog, navodi da je – imajući u vidu njegove razvojne potrebe i pravilno sazrevanje – u najboljem interesu da A. A. dobije međunarodnu zaštitu u RS. Ipak, prvostepeni organ nije cenio najbolji interes deteta, što je bio u obavezi da uradi shodno ZAPZ²⁰⁰ i KPD.²⁰¹ Ostaje nejasno zašto prvostepeni organ, u slučaju maloletnog A. A., nije postupio slično kao i u odnosu na dečaka bez pratnje, poreklom iz Iraka.

Prema tome, Kancelarija za azil je bez očiglednog razloga odstupila od multidisciplinarnog pristupa koji je praktikovala početkom 2019. godine. Treba imati u vidu da ishod samog postupka utiče na psihološko stanje i dobrobit osoba koje su podnele zahtev za azil. U svakom slučaju, važno je da organi nadležni za postupak azila, prilikom procene kredibiliteta zahteva za azil, uzimaju u obzir i cene mišljenje stručnjaka iz drugih oblasti. To je posebno bitno kada se radi o tražiocima azila koji spadaju u neku od ranjivih grupa.

3.1.5. Zaključak i preporuke

ZAPZ je značajno uticao na ukidanje prakse automatske primene koncepta sigurne treće države i usmerio Kancelariju za azil da ceni osnovanost zahteva za azil, nezavisno od toga kroz koju je zemlju prošao tražilac azila na putu do RS. Međutim, to se prvenstveno odnosilo na tražioce azila koji su podneli zahtev u skladu s tim zakonom. Kada su u pitanju zahtevi koji su podneti u skladu sa ZA, neophodno je da Kancelarija za azil ima u vidu i važeći ZAPZ, a da upravnu stvar reši prema odredbama koje su povoljnije po tražioca azila.

197 Vidi odeljak 3.1.2. Utvrđivanje činjenica i ocena dokaza.

198 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–932/19 od 30. septembra 2019. godine.

199 *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 15/90 i *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 4/96 i 2/97

200 Čl. 10 ZAPZ.

201 Čl. 3 KPD.

U svakom slučaju, kada procenjuje rizik u slučaju povratka tražioca azila u sigurnu treću zemlju, Kancelarija za azil mora da uzme u obzir opšte stanje u toj zemlji, kao i posebne okolnosti tražioca azila. To se naročito odnosi na slučajeve kada su tražioci azila dodatno ranjivi zbog uzrasta, pola ili oblika nasilja kome su bili prethodno izloženi. Kancelarija za azil prilikom odlučivanja treba da uzima u obzir mišljenje psihologa, a po potrebi i drugih stručnjaka. Takav multidisciplinarni pristup će doprineti pravilnom i potpunom utvrđivanju činjenica.

Kancelarija za azil nema jedinstvenu praksu u pogledu načina na koji ceni izveštaje o državi porekla kao dokaza u postupku azila. Prvostepeni organ bi, u smislu pravilne ocene dokaza, trebalo da ujednači praksu i da postupa saglasno ZAPZ i ZOUP-u. Takođe, Kancelarija za azil treba da donosi svoje odluke u okviru zakonom propisanih rokova, kao i da prilikom odlučivanja da prioritet zahtevima stranaca koji su posebno ranjivi.

3.2. Drugostepeni postupak

Komisija za azil sprovodi postupak žalbene kontrole odluka prvostepenog organa. Komisija za azil je nezavisna u svom radu i odlučuje većinom glasova od ukupnog broja članova. Za predsednika i člana Komisije za azil može biti izabran državljanin RS, diplomirani pravnik koji ima najmanje pet godina radnog iskustva u struci i poznaje propise iz oblasti ljudskih prava. Predsednika i članove Komisije za azil bira Vlada RS i njihov mandat traje četiri godine.²⁰²

U delimičnom odgovoru na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja,²⁰³ Komisija za azil je obavestila BCLJP da je, u periodu od 1. januara do 30. septembra 2019. godine, primila 45 žalbi – 44 na rešenja Kancelarije za azil i jednu na to što prvostepeno rešenje nije izdato u zakonom određenom roku (ćutanje uprave). U istom periodu, Komisija za azil je donela 43 rešenja u postupcima po žalbi, od čega je žalba odbijena u 27 predmeta, a u 16 usvojena. Interesantno je da je drugostepeni organ doneo jedno rešenje kojim je preinačio negativnu prvostepenu odluku i usvojio zahtev za azil.

Komisija za azil odbila je da dostavi BCLJP-u odluke koje je donela u periodu od 1. januara do kraja septembra 2019. godine, a u kojima BCLJP nije zastupao tražioce azila. Naime, Komisija za azil smatra da tražene odluke sadrže lične podatke tražilaca azila, kao i da tražioci azila nisu dali pisanu saglasnost da se njihovi podaci dostavljaju u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

²⁰² Rešenje Vlade 24 broj 119–2520/17 o osnivanju Komisije za azil (*Sl. glasnik RS*, br. 29/17).

²⁰³ Odgovor Komisije za azil br. 27-A-1169–27/18 od 8. novembra 2019. godine.

Takvo rezonovanje ukazuje na netransparentan rad Komisije za azil, budući da su navedeni podaci mogli biti anonimizirani, čime bi u potpunosti bila sačuvana njihova poverljivost. U cilju analize rada nadležnih organa u postupku azila, identičan zahtev bio je upućen i Upravnom sudu, koji je dostavio presude bez ličnih podataka tražilaca azila.

Iako je tokom 2019. godine drugostepeni organ u jednom predmetu poništio prvostepenu negativnu odluku i sâm usvojio zahtev za azil, takva praksa je izuzetak. Od svog osnivanja,²⁰⁴ odnosno aprila 2008. godine, Komisija za azil je donela takvu odluku svega još dva puta. Prvi put 2010, a drugi 2016. godine.²⁰⁵

Drugostepeni organ se u svom radu uglavnom oslanja na činjenice o stanju u državi porekla i tranzita koje je utvrdila Kancelarija za azil. Dodatno, Komisija za azil od 2008. godine nikada nije održala usmenu raspravu, odnosno nije saslušala tražioce azila. Svi organi u postupku azila mogu se, putem usmene rasprave, neposredno upoznati s činjenicama koje su od važnosti za donošenje pravilne i zakonite odluke. U tom smislu, BCLJP smatra da Komisija za azil treba da preuzme aktivniju ulogu u postupku azila tako što će početi da samostalno utvrđuje činjenično stanje i da sprovodi usmenu raspravu. Drugostepeni organ treba kontinuirano da prati stanje u državama porekla podnosilaca zahteva, kao i u državama tranzita.

U toku 2019. godine, drugostepeni organ u pojedinim predmetima nije doprineo potpunom i pravilnom utvrđivanju činjeničnog stanja u postupku azila. S druge strane, Komisija za azil je u pogledu drugih pitanja na dobar način korigovala praksu prvostepenog organa. Naime, Komisija za azil je zauzela jasan stav povodom obavezne ispunjenosti zakonskih uslova za obustavu postupka, kao i u pogledu toga da Kancelarija za azil ima dužnost da okonča postupke započete pre stupanja na snagu ZAPZ prema odredbama zakona koji je povoljniji za tražioce azila.²⁰⁶ U nastavku izveštaja sledi analiza pojedinih odluka Komisije za azil koje ilustruju navedene stavove tog organa iz 2019. godine.

3.2.1. *Nepotpuno utvrđivanje činjeničnog stanja*

Komisija za azil je 1. aprila 2019. godine odbila žalbu četvoročlane porodice iz Kašmira,²⁰⁷ te potvrdila prvostepeno rešenje²⁰⁸ kojim je utvrđeno da porodica ne ispunjava uslove za usvajanje zahteve za azil. Tražioci azila pripadaju različitim verskim zajednicama i napustili su Kašmir zato što članovi porodice, kao i

204 Komisija za azil je osnovana 17. aprila 2008. godine na osnovu Rešenja Vlade 119–643/2008.

205 Rešenje Komisije za azil br. Až – 25/09 od 23. aprila 2010. godine i rešenje Komisije za azil br. Až – 06/16 od 12. aprila 2016. godine.

206 Čl. 103 ZAPZ.

207 Rešenje Komisije za azil br. Až – 07/19 od 1. aprila 2019. godine.

208 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1262/18 od 8. februara 2019. godine.

tradicionalna i konzervativna sredina, nisu prihvatili njihovu vanbračnu zajednicu.²⁰⁹ Pored toga, tražilac azila je takođe istakao da je u nekoliko navrata bio žrtva torture koju su sprovodili pripadnici indijske i pakistanske vojske, koje se decenijama bore za kontrolu Kašmira.²¹⁰ Prema stanovištu Kancelarije za azil, porodica nije dokazala od koga konkretno i po kom osnovu im preti opasnost. Takođe, tražioci azila nisu dokazali kakvih problema bi imali u Kašmiru zbog pripadnosti različitim veroispovestima.²¹¹

Komisija za azil potvrdila je takav zaključak prvostepenog organa, navodeći da je razmotrila sve relevantne međunarodne izveštaje koji se nalaze u spisima predmeta, a koji se odnose na stanje u Indiji i mogućnost zaključenja međukonfesionalnih brakova. Međutim, drugostepeni organ nije cenio drastično pogoršanje bezbednosne situacije u Kašmiru, koje je nastupilo nakon podnošenja žalbe. Naime, tenzije između Indije i Pakistana počele su da rastu nakon što je, 14. februara 2019. godine, pakistanska militantna grupa *Jaish-e-Muhammad* usmrtila 42 pripadnika indijskih bezbednosnih snaga u indijskom delu Kašmira.²¹² Indija je nakon toga uzvratila vazдушnim napadima na položaje unutar teritorije Pakistana. Narednog meseca, stanje je ponovo eskaliralo na liniji razdvajanja između indijskih i pakistanskih snaga u spornom regionu Đamu i Kašmir, odakle potiču tražioci azila.²¹³ Pored toga, u maju 2019. godine, Islamska država je izjavila da je po prvi put uspostavila „pokrajinu“ u Indiji, nakon sukoba koji se dogodio između njenih militanata i indijskih snaga bezbednosti u Kašmiru.²¹⁴ Navedeni sukobi su bili takvog intenziteta da Komisija za azil nije smela da ih ignoriše.

Punomoćnici su ukazivali Komisiji za azil na te činjenice nakon podnošenja žalbe, putem naknadnih podnesaka. Drugostepeni organ ih je mogao uzeti u obzir, na način na koji je to predviđeno ZOUP-om,²¹⁵ budući da je reč o okolnostima koje su od važnosti za pravilno odlučivanje u ovoj upravnoj stvari i koje su nastale nakon okončanja prvostepenog postupka. Protiv rešenja Komisije za azil podneta je tužba. Upravni spor je u toku u momentu sastavljanja ovog izveštaja.

209 Zapisnik o usmenoj raspravi održanoj 18. oktobra 2018. godine.

210 *Ibid.*

211 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1262/18 od 8. februara 2019. godine.

212 „Brief overview of Pakistani-Indian conflict on February 26–27 (Map)“, *South Front* (27. februar 2019), dostupno na: <http://bit.ly/2JvObQ2>.

213 „India and Pakistan exchange artillery strikes in Kashmir area, casualties reported“, *South Front* (2. mart 2019), dostupno na: <http://bit.ly/2JlJWi>.

214 „Islamic State claims ‘province’ in India for first time after clash in Kashmir“, *Reuters* (11. maj 2019), dostupno na: <https://reut.rs/2QuwL8N>.

215 Čl. 167, st. 3 ZOUP-a propisuje da drugostepeni organ odlučuje o žalbi na osnovu činjeničnog stanja koje je utvrdio prvostepeni ili drugostepeni organ.

U julu 2019. godine, Komisija za azil je svojim rešenjem²¹⁶ potvrdila odluku Kancelarije za azil²¹⁷ kojom je odbijen zahtev za azil državljanina Avganistana Z. Tražilac azila i njegova porodica dobijali su pretnje smrću od talibana i pripadnika takozvane Islamska države u Avganistanu, zbog povezanosti dva starija brata Z. s državnim institucijama. Naime, pobunjeničke grupe označavaju kao nevernike državne službenike u Avganistanu, zbog čega su oni i članovi njihovih porodica u konstantnoj opasnosti. 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.²¹⁸

Punomoćnici Z. smatraju da se Komisija za azil oglušila o svoju obavezu kontrole rada prvostepenog organa. Naime, Komisija za azil je, prilikom donošenja rešenja, propustila da oceni sve žalbene navode punomoćnika Z. i samo je potvrdila stavove Kancelarije za azil istaknute u prvostepenoj odluci.²¹⁹ Ni u jednom delu obrazloženja se ne vidi kako je Komisija za azil ispitivala da li je činjenično stanje koje je utvrdila Kancelarija za azil u skladu s objektivnim izvorima informacija koje je punomoćnik dostavio tokom prvostepenog postupka.²²⁰ 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 državu porekla, razmatrajući individualne okolnosti Z. u sklopu nasilja opštih razmera koje ne jenjava u Avganistanu.

U svom rešenju iz jula 2019. godine,²²¹ Komisija za azil je konstatovala da je razmotrila niz međunarodnih izveštaja koji govore o stanju u Avganistanu, navedenih u žalbi i u podnesku,²²² koje su u ime Z. dostavili pravnici BCLJP-a. Međutim, iz sadržaja obrazloženja rešenja nije jasno zbog čega se činjenice navedene u tim dokumentima ne mogu „ni na koji način“ dovesti u vezu sa Z., te zašto 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

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

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

218 Rešenje Komisije za azil br. AŽ-47/18 od 2. jula 2019. godine, str. 4-5.

219 Vidi: *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period januar-jun 2019*, Beogradski centar za ljudska prava, str. 34-36.

220 Čl. 167, st. 3 ZOUP-a.

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

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

za azil u svom odbijajućem rešenju.²²³ Komisija za azil je samo potvrdila stavove Kancelarije za azil, tako što je na identičan način, kao prvostepeni organ, citirala dva izveštaja međunarodnih organizacija – EASO²²⁴ i UNICEF,²²⁵ ali ne i druge izveštaje koje je dostavio Z. Na taj način, Komisija za azil je zanemarila žalbene navode i informacije iz dostavljenih podnesaka o stanju ljudskih prava i bezbednosnoj situaciji u Avganistanu. Ti navodi ukazuju na visok stepen nasilja, unutrašnjih nemira i grubo kršenje osnovnih ljudskih prava.

Imajući u vidu stanje bezbednosti u Avganistanu, ne može se uvažiti stano-
vište Komisije za azil da su u ovoj upravnoj stvari potpuno i detaljno razmotre-
ne sve činjenice i okolnosti od značaja za donošenje pravilne i zakonite odluke.
Komisija za azil je u svom rešenju postupila u suprotnosti sa ZOUP-om,²²⁶ jer
se nije osvrnula 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 Avgani-
stanu. Zbog toga je u ovom predmetu netačno i nepotpuno utvrđeno činjenično
stanje i nepravilno primenjen zakon. U toku je postupak pred Upravnim sudom.

3.2.2. *Pozitivan stav u pogledu obustave postupka i primene povoljnijeg zakona*

U slučaju tražioca azila iz Avganistana C. C., Kancelarija za azil je obustavi-
la postupak zato što je tražilac azila, navodno, samoinicijativno napustio CA u
kojem je boravio.²²⁷ C. C. o tome nije obavestio prvostepeni organ u zakonom
propisanom roku, što je osnov za obustavu postupka u smislu odredbi ZA, koji
se primenjivao u tom predmetu.²²⁸

Navedeno je utvrđeno na osnovu uvida prvostepenog organa u izveštaj
KIRS-a o stanju u CA u Krnjači. Međutim, C. C. zapravo nije napuštao navede-
ni CA, već nije bio prisutan na večernjoj kontroli, te je BCLJP izjavio žalbu na
navedenu odluku. Komisija za azil je poništila rešenje Kancelarije za azil i vra-
tila postupak na ponovno odlučivanje, uz obrazloženje da je prvostepeni organ
mogao da obustavi postupak isključivo u slučaju neuspešnog uručjenja poziva ili
drugih relevantnih pismena tražiocu azila.²²⁹ Imajući u vidu da Kancelarija za

223 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, str. 34–36.

224 *Afghanistan Key socio-economic indicators, Focus on Kabul City, Mazar e Sharif and Herat City, Country of Origin Information Report*, EASO (april 2019), dostupno na: <https://bit.ly/2RYnert>.

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

226 Čl. 158, st. 1, 3 i 4 ZOUP-a.

227 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1278/17 od 10. septembra 2018. godine.

228 Čl. 34, st. 1 ZA.

229 Rešenje Komisije za azil br. AŽ-47/18 od 19. novembra 2018. godine.

azil prethodno nije preduzela takvu procesnu radnju, prema stavu Komisije za azil, postupak nije mogao biti obustavljen u skladu sa ZA i ZOUP-om.

Komisija za azil je u više odluka ponovila svoj stav po pitanju primene povoljnijeg zakona prilikom donošenja prvostepenog rešenja u pogledu onih tražilaca azila koji su podneli zahtev u vreme važenja ZA.²³⁰ Drugostepeni organ je istakao da odredba čl. 103 ZAPZ obavezuje prvostepeni organ da, prilikom odlučivanja o zahtevima za azil podnetim za vreme važenja ZA, razmotri koji je zakon za tražioce azila povoljniji.

U slučaju samohrane majke iz Irana X. i njene maloletne ćerke Y., prvostepeni organ je primenio ZA, iako je BCLJP zahtevao da se u ovom predmetu primene odredbe ZAPZ,²³¹ kao povoljnije po tražiteljke azila. Kancelarija za azil je odbacila njihov zahtev za azil u skladu sa ZA, jer su pre dolaska u RS boravile u Turskoj, sigurnoj trećoj zemlji. Međutim, Kancelarija za azil je donela rešenje na osnovu ZA, usled čega nije obrazložila zašto smatra da nema mesta primeni odredaba ZAPZ.

Nakon uložene žalbe, drugostepeni organ je stao na stanovište da čl. 103 ZAPZ obavezuje Kancelariju za azil da, prilikom odlučivanja o zahtevima za azil podnetim za vreme važenja ZA, razmotri koji je zakon za tražioce azila povoljniji.²³² Pored toga, neophodno je da Kancelarija za azil za primenu jednog od dva zakona da 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, u slučajevima u kojima prvostepeni organ ne pruži takvo obrazloženje, doći će do povrede čl. 103 ZAPZ na štetu tražioca azila.

Od važnosti je da Komisija za azil zadrži dosledan stav povodom obaveze primene povoljnijeg zakona, imajući u vidu da je BCLJP isticao ovaj propust Kancelarije za azil u još nekoliko žalbi. U tim predmetima, drugostepeni organ još uvek nije odlučio u momentu sastavljanja ovog izveštaja.

3.2.3. Zaključak i preporuke

Kontrola zakonitosti rada Kancelarije za azil je osnovna nadležnost Komisije za azil. Ispitivanjem pobijanih prvostepenih rešenja, drugostepeni organ bi trebalo da doprinese pravilnom sprovođenju postupka i unapređenju rada prvostepenog organa. U cilju poboljšanja kvaliteta postupka azila, važno da je da Komisija za azil podjednako vodi računa o povredama pravila postupka i poštovanju materijalnog prava.

230 Rešenje Komisije za azil br. AŽ – 26/18 od 12. jula 2019. godine, rešenje Komisije za azil AŽ-26/19 od 11. oktobra 2019. godine i rešenje Komisije za azil AŽ-49/18 od 5. novembra 2018. godine.

231 Naime, mogućnost da se ZAPZ primeni i u predmetima koji su započeti pre stupanja na snagu ovog zakona predviđena je u slučajevima kada su njegove odredbe povoljnije za tražioca azila u konkretnom slučaju (čl. 103 ZAPZ).

232 Rešenje Komisije za azil br. AŽ – 26/18 od 12. jula 2019. godine.

Pored toga, tražioci azila dolaze u RS iz politički nestabilnih ili ratom zahvaćenih država, u kojima se situacija svakodnevno menja. To iziskuje od svih postupajućih organa da redovno i detaljno prate novonastale okolnosti, do kojih može da dođe u toku samog postupka azila. Komisija za azil je dužna da u svim predmetima samostalno i kontinuirano ispituje stanje u državama porekla podnosilaca zahteva, kao i u državama tranzita, ne oslanjajući se isključivo na navode koje Kancelarija za azil iznosi u svojim odlukama. Komisija za azil bi trebalo i da dodatno sprovodi usmenu raspravu, kako bi se neposredno upoznala s činjenicama koje su od važnosti za donošenje pravilne i zakonite odluke.

3.3. Upravni sud

Postupak azila u RS predviđa i mogućnost sudske zaštite.²³³ Protiv konačnih rešenja Komisije za azil može se pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe Upravnom sudu. Podnošenje tužbe odlaže izvršenje odluke donete u upravnom postupku.²³⁴

U Upravnom sudu ne postoje specijalizovana veća koja postupaju u predmetima koji za osnov spora imaju pravo na azil. Od uspostavljanja sistema azila u RS 2008. godine, Upravni sud nikada svojom odlukom nije usvojio zahtev za azil. U svim postupcima u kojima je tužba uvažena, predmet je vraćan Komisiji za azil na ponovno odlučivanje. Pored toga, Upravni sud nikada nije održao usmenu raspravu u postupcima koji se tiču prava na azil u RS. Tražioci azila čekaju na presude i po godinu dana.

U periodu od 1. januara do 30. septembra 2019. godine, Upravni sud je primio 17 tužbi protiv odluka Komisije za azil. Od navedenog broja predmeta koji se odnose na tužbe podnete u 2019. godini, u trenutku sačinjavanja ovog izveštaja, Upravni sud je rešio 5 upravnih sporova, i to odbijanjem tužbe.²³⁵ Pored toga, Sud je u navedenom periodu rešio još 12 upravnih sporova koji su bili pokrenuti u toku prethodnih godina. Od tog broja, usvojene su samo dve tužbe.²³⁶

Analizom presuda u koje je BCLJP imao uvid, može se zaključiti da je u toku 2019. godine Upravni sud u najvećem broju slučajeva odbijao tužbe u sporovima povodom odbacivanja zahteva za azil primenom koncepta sigurne treće

233 Čl. 96 ZAPZ.

234 *Ibid.*

235 Presude U 1883/19, U 2774/19, U 5037/19, U 10053/19 i U 11314/19.

236 Presude U 13512/16, U 19901/18 (uvažene tužbe); U 13320/16, U 3543/18, U 6118/18, U 8442/18, U 11906/18, U 12941/18, U 16335/18, (tužbe su odbijene); U 15028/16 (tužba je odbačena); U 3938/18 (postupak obustavljen) i U 11617/18 (predmet je rešen na drugi način).

države. Kao sigurne države u tim predmetima označene su Turska, Bugarska i Rumunija.²³⁷

3.3.1. Primena koncepta sigurne treće zemlje

Upravni sud je odbio tužbu koju je BCLJP podneo u ime državljanina Avganistana M. M., čiji je zahtev za azil odbačen zbog toga što je ušao u RS iz Bugarske.²³⁸ Upravni sud nije ponudio dodatno obrazloženje zašto je Bugarska sigurna treća država za M. M., već je samo ponovio navode prvostepenog i drugostepenog organa po tom pitanju. Sud je u potpunosti zanemario navode tražioca azila da je u Bugarskoj, iako maloletan, bio lišen slobode i da je bio žrtva policijske torture. Punomoćnici su takođe tvrdili da Bugarska nije bila sigurna za M. M., jer vlasti te države nisu postupale prema njemu u skladu s međunarodnim standardima zaštite prava izbeglica. Pored toga, na loš položaj izbeglica u Bugarskoj ukazano je putem izveštaja ugovornih tela UN-a. Bez obzira na to, tužba je odbijena, bez detaljnijeg razmatranja tužbenih navoda.²³⁹

U dve presude Upravnog suda²⁴⁰ kojima se odbijaju tužbe, Sud je ocenio da su zahtevi za azil pravilno odbačeni zbog toga što su podnosioci na putu do RS prošli kroz Tursku i Rumuniju. Oba zahteva za azil su podneta u vreme dok je važio ZA. Zanimljivo je da je u obrazloženju obe presude Upravni sud naveo da, s obzirom da u Odluci o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država²⁴¹ Turska i Rumunija spadaju u sigurne treće zemlje, tuženi organ nije bio u obavezi da utvrđuje da li su te države sigurne. Upravni sud smatra da je tuženi organ dužan da to prihvati kao utvrđenu činjenicu, samim tim što se te zemlje nalaze na listi koju je utvrdila Vlada RS.

Ovakvo obrazloženje Upravnog suda ne može se smatrati validnim jer ono opravdava automatsku primenu koncepta sigurne treće zemlje zbog koje je CAT upravo ustanovio da je RS odgovorna za kršenje čl. 3 Konvencije protiv mučenja.²⁴² Nadležni organi u postupku azila su dužni da u svakom pojedinačnom slučaju utvrde da li je za konkretnog podnosioca zahteva određena zemlja sigurna ili ne, uzimajući u obzir njegove navode, kao i sve relevantne izveštaje međunarodnih organizacija. S obzirom da ZAPZ više ne propisuje primenu liste sigurnih trećih zemalja, nadamo se da će i Upravni sud korigovati svoju praksu.

237 Npr. Bugarska je označena kao sigurna treća zemlja u presudama U 8442/18 od 8. marta 2019. godine i U 11906/18 od 22. avgusta 2019. godine, a Turska u presudi U 2774/19 od 5. jula 2019. godine.

238 Presuda U 11906/18 od 22. avgusta 2019. godine.

239 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period jul–septembar 2019*, Beogradski centar za ljudska prava, str. 31–34.

240 Presude U 10053/19 i U 13320/16.

241 *Sl. glasnik RS*, br. 67/09.

242 Vidi Poseban dodatak: Odluka Komiteta protiv mučenja.

3.3.2. Usvojene tužbe

Od dve odluke kojima usvaja tužbu, Upravni sud je doneo jednu u predmetu u kome su tražioca azila zastupali pravnici BCLJP-a. Upravni sud je doneo presudu²⁴³ kojom je uvažio tužbu BCLJP-a podnetu u ime državljanina Sirije M. O. Sud je poništio pobijano rešenje²⁴⁴ Komisije za azil i vratio joj predmet na ponovno odlučivanje zato što drugostepeni organ nije razmatrao sve žalbene navode. Naime, zahtev za azil, koji je M. O. podneo 2015. godine, Kancelarija za azil je odbacila²⁴⁵ zbog činjenice da je prošao kroz Crnu Goru, u kojoj je navodno podneo zahtev za azil.²⁴⁶ U ovom predmetu je primenjen koncept sigurne treće zemlje u skladu s prethodno važećim ZA. Zakonitost odluke prvostepenog organa potvrdila je Komisija za azil.

U upravnom sporu, M. O. je osporavao činjenicu da je, za vreme svog petodnevnog boravka u Crnoj Gori, podneo zahtev za azil, jer je u toj zemlji samo dobio dokument od policije koji je naslovljen kao „potvrda“. Nadležne vlasti Crne Gore nisu poučile M. O. o pravima i obavezama kao tražioca azila, niti su mu obezbedile prevodioca, zbog čega se uručenje navedenog dokumenta nije moglo smatrati podnošenjem zahteva za azil. Takođe, od dolaska u RS 2015. godine, M. O. se u potpunosti integrisao u srpsko društvo i ostao u čvrstoj nameri da nastavi život u RS.²⁴⁷ M. O. je tokom boravka u RS, kao prepoznata žrtva trgovine ljudima, izvesno vreme bio pod zaštitom NVO Atina,²⁴⁸ a potom je osnovao udruženje za pomoć ugroženim osobama u RS.

U postupku pred Upravnim sudom, M. O. je istakao da se Komisija za azil nije osvrnula na žalbeni navod da njegov boravak u Crnoj Gori ne može biti relevantan razlog za odbacivanje zahteva za azil, budući da se M. O. integrisao u srpsko društvo i da RS vidi kao zemlju svog utočišta. Upravni sud je, prilikom odlučivanja o tužbi, uzeo u obzir te činjenice, kao i okolnost da M. O. dolazi iz Sirije, te je našao da je tužba osnovana. Sud je poništio rešenje Komisije za azil i naložio drugostepenom organu da u ponovnom postupku posebno razmotri žalbene navode koji ukazuju na to da se M. O. integrisao u srpsko društvo, da dolazi iz Sirije i da želi da ostane u RS.

Odluka Upravnog suda je značajna iz dva razloga. Prvo, Sud je ukazao Komisiji za azil da mora da se izjasni o svim žalbenim navodima. Drugo, Sud je

243 Presuda U 13512/16 od 31. januara 2019. godine.

244 Rešenje Komisije za azil br. AŽ-34/16 od 15. avgusta 2016. godine.

245 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–3638/15 od 21. juna 2019. godine.

246 Čl. 33, st. 1, tač. 5 ZA.

247 M. O. je bio angažovan kao kulturni medijator i prevodilac za arapski jezik od strane međunarodne organizacije *Save the Children* u nekoliko PTC i CA u RS. Takođe, u periodu od četiri godine, naučio je srpski jezik, napustio CA u Krnjači, u kom je boravio kao tražilac azila, s namerom da započne samostalan život i ostvario je emotivnu vezu s državljankom RS.

248 Zbog napada organizovanih kriminalnih grupa koje su bile prisutne u okolini CA u Krnjači, M. O. je jedno vreme boravio u sigurnoj kući NVO Atina.

ovom odlukom eksplicitno istakao da želja za ostankom tražioca azila u RS, kao i stepen njegove integracije u srpsko društvo, jesu značajni faktori za razmatranje zahteva za azil u meritumu.

U drugom predmetu u kome je Upravni sud usvojio tužbu, pravnici BCLJP-a nisu zastupali tražioca azila, te nemaju detaljne podatke o tom slučaju već samo anonimiziranu odluku koju je sud dostavio BCLJP-u na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Upravni sud je uvažio tužbu²⁴⁹ i vratio Komisiji za azil predmet tražioca azila X. X., ukazavši na to da Komisija za azil nije ocenila sve dokaze koji su bili dostavljeni uz žalbu. Takođe je ustanovljeno da drugostepeni organ nije razmatrao najnovije dokaze i izveštaje međunarodnih organizacija koji se odnose na bezbednosnu situaciju u zemlji porekla u drugoj polovini 2017. godine, što je od značaja za ocenu da li podnosilac zahteva ispunjava uslove da mu se odobri supsidijarna zaštita. Supsidijarna zaštita se odobrava strancu, pored ostalog, i ukoliko bi povratkom u državu porekla njegov život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi nasiljem opštih razmera koje je izazvano unutrašnjim oružanim sukobima.²⁵⁰

Naime, Upravni sud je konstatovao i da je Kancelarija za azil donela svoje rešenje koristeći samo jedan izveštaj EASO iz 2016. godine, koji nije više aktuelan i ne odražava bezbednosnu situaciju u zemlji porekla u trenutku odlučivanja. Komisija za azil je potvrdila zakonitost takve prvostepene odluke, što nije bilo prihvatljivo za Upravni sud. Sud je ukinuo drugostepenu odluku i vratio je Komisiji za azil na ponovno odlučivanje, smatrajući da će Komisija za azil ekonomičnije i celishodnije otkloniti učinjene povrede, pridržavajući se primedbi Suda iznetih u presudi.

Odluka Upravnog suda je primer dobre prakse. Prvo, Sud je jasno ukazao svim nadležnim organima u postupku azila da moraju da cene aktuelne izveštaje o bezbednosnoj situaciji u državi porekla tražioca azila. Kao što je već rečeno, nepotpuno utvrđivanje činjeničnog stanja, odnosno selektivna ocena dokaza – relevantnih izveštaja, jeste nezakonita praksa i Komisije i Kancelarije za azil. Drugo, Upravni sud je skrenuo pažnju Komisiji za azil da, radi donošenja zakonite odluke, mora da odluči o svim navodima žalbe i da ne bi trebalo u potpunosti da se oslanja na činjenično stanje iz prvostepenog postupka.

3.3.3. Zaključak i preporuke

Upravni sud, kao i do sada, nije odlučivao u sporu pune jurisdikcije²⁵¹ u predmetima čiji je osnov spora bio zahtev za azil. Imajući u vidu preoptereće-

249 Presuda U 19901/18 od 10. januara.2019. godine.

250 Čl. 2 ZA.

251 Kada odlučuje u sporu pune jurisdikcije, Sud ne samo što poništava sporni upravni akt već i meritorno rešava upravnu stvar i svojom presudom u potpunosti zamenjuje taj akt. Drugim rečima, Sud nakon raspravljanja i utvrđivanja činjenica ne vraća upravnu stvar na novi upravni postupak, već istu sâm rešava presudom.

nost²⁵² Upravnog suda, čija je nadležnost da odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata u svim upravnim oblastima, kao i okolnost da ne postoje specijalizovana odeljenja za postupak azila, nije iznenađujuća takva dosadašnja praksa u postupcima azila. Upravni sud je, povodom primene koncepta sigurne treće zemlje na osnovu ZA, zauzeo problematičan stav koji je u suprotnosti s načelom *non-refoulement*. S druge strane, Sud je u dva predmeta pravilno ukazao Komisiji za azil na koji način treba da ceni žalbene navode i činjenično stanje.

U cilju poboljšanja celokupnog sistema azila RS, BCLJP smatra da je neophodno da Upravni sud počne da održava usmene rasprave, kao i da odlučuje u sporu pune jurisdikcije. Prvo bi doprinelo da činjenično stanje u svakom predmetu bude adekvatno utvrđeno, dok bi drugo uticalo na ekonomičnije sprovođenje postupka. Takođe, Upravni sud treba da, po uzoru na svoju presudu u slučaju državljanina Sirije M. O., svojim stavovima utiče na to da RS ne primenjuje koncept sigurne treće zemlje na način koji može dovesti do kršenja načela *non-refoulement*.

252 Na konferenciji „Propisi u oblasti azila i migracija: godinu dana primene“, koju je organizovala Grupa 484 u hotelu Metropol 26. novembra 2019. godine, sudija Upravnog suda Zorica Kitanović izjavila je da je razlog preopterećenosti Upravnog suda veliki broj predmeta, a mali broj postupajućih sudija.

4. SMEŠTAJ TRAŽILACA AZILA

4.1. Objekti u nadležnosti KIRS-a

Prema ZAPZ, kao jedno od prava tražilaca azila, propisano je i pravo na materijalne uslove prihvata.²⁵³ Pod materijalnim uslovima prihvata, ZAPZ podrazumeva: smeštaj, hranu, odeću i novčana sredstva za lične potrebe.²⁵⁴ ZAPZ predviđa da KIRS ima nadležnost da obezbeđuje materijalne uslove za prihvata tražilaca azila.²⁵⁵ KIRS obezbeđuje smeštaj tražilaca azila i migranata u CA i PTC koje odlukom osniva Vlada RS.²⁵⁶

Vlada RS je 2018. godine usvojila Strategiju suprotstavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji za period od 2018. do 2020. godine.²⁵⁷ U tom dokumentu se na više mesta naglašava neophodnost obezbeđivanja adekvatnog smeštaja migranata koji se nalaze na teritoriji Republike Srbije.²⁵⁸ Međutim, smeštajni uslovi nisu na zadovoljavajućem nivou u svim objektima u nadležnosti KIRS-a. Pored toga, određeni broj migranta još uvek boravi u neformalnim naseljima blizu graničnih prelaza.

Imajući u vidu proces evrointegracija RS, neophodno je da se i u oblasti azila i migracija poštuju određeni standardi koji su propisani u pravu EU. Tako su vlasti RS, a u slučaju azila i migracija, posebno KIRS, dužni da poštuju EASO standarde,²⁵⁹ prilikom smeštanja tražilaca azila i migranata. Evropska komisija je, u pogledu smeštaja migranta, konstatovala da RS ulaže napore da osigura osnovne životne uslove i usluge za sve migrante koji se nalaze na njenoj teritoriji. Prema oceni Evropske komisije, u RS postoji 16 funkcionalnih objekata koji mogu da prime 6.000 osoba. U njima je smešteno između 80% i 90% migranata. Međutim, ostali spavaju u teškim uslovima u područjima u blizini mađarske i hrvatske granice i u centru Beograda.²⁶⁰

253 Čl. 48 ZAPZ.

254 Čl. 50, st. 1 ZAPZ.

255 Čl. 23 ZAPZ.

256 Čl. 51 ZAPZ.

257 *Sl. glasnik RS*, br. 30/18.

258 Vidi delove 5.3. i 6.1. *Strategije suprotstavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji za period od 2018. do 2020.*

259 Standardi Evropske kancelarije za podršku azilu u oblasti uslova prihvata: *EASO Guidance on Reception Conditions: Operational Standards and Indicators.*

260 *Serbia 2019 Report, Commission Staff Working Document*, European Commission (29. maj 2019), str. 38.

Pravni tim BCLJP-a je u 2019. godini redovno posećivao objekte u kojima su smešteni tražioci azila radi pružanja besplatne pravne pomoći. U ovom poglavlju ćemo ukratko objasniti razliku između CA i PTC, posebno u pogledu ostvarivanja prava tražilaca azila u njima. Takođe, detaljnije ćemo opisati položaj tražilaca azila u svakom CA.

4.1.1. Prihvatno-tranzitni centri

Imajući u vidu situaciju koja je nastala 2015. godine, kada se intenzivirala izbegličko-migrantska kriza, a koja se, u nešto blažem obliku, nastavila sve do danas, RS je uložila napore da zbrine veliki broj migranata koji se nalaze na njenoj teritoriji.²⁶¹ Iz tih razloga su osnovani PTC širom RS. Po ZAPZ, Vlada, pored osnivanja CA, odlukom određuje jedan ili više objekata namenjenih za smeštaj koji nisu CA, a nadležnost da rukovodi njima takođe ima KIRS.

Na teritoriji RS nalazi se 14 PTC, od kojih je 11 bilo aktivno u 2019. godini, a 3 je u stanju mirovanja zbog racionalizacije troškova, te trenutno ne primaju korisnike.²⁶² Krajem novembra je PTC u Preševu ponovo počeo da prima korisnike, i to u velikim brojevima (preko 600 za prvih nekoliko dana od otvaranja), što broj aktivnih PTC na kraju godine povećava na 12. Ukupni smeštajni kapacitet u trenutno aktivnim PTC iznosi 3.240 mesta. S dolaskom hladnijeg vremena, primetno je veće popunjavanje smeštajnih kapaciteta PTC, od kojih su određeni značajno premašili broj migranata za koje su predviđeni.²⁶³

Pravni tim BCLJP-a obavlja redovne mesečne posete u sledećim PTC: Adaševci, Bosilegrad, Bujanovac, Pirot, Obrenovac, Principovac, Vranje, a po potrebi i u drugim centrima. Pravni tim BCLJP-a je, prilikom poseta PTC u 2019. godini, uz odobrenje KIRS-a, mogao redovno da obilazi smeštene u PTC i da pravno savetuje osobe koje su želele da se informišu o pravu na azil u RS.

Iako ZAPZ ne određuje da li MUP treba da upućuje registrovane tražioce azila prilikom izražavanja namere za traženje azila u PTC ili u CA, praksa pokazuje da MUP u najvećem broju slučajeva upućuje tražioce azila prvenstveno u PTC. Iz iskustva BCLJP-a, u PTC mahom borave osobe koje žele da nastave putovanje dalje, odnosno oni stranci koji ne smatraju RS zemljom destinacije. Ukoliko se ne radi o tražiocima azila, ostalim strancima smeštenim u PTC nije regulisan boravak u RS u skladu s važećim propisima.

261 Vidi izveštaje Beogradskog centra za ljudska prava *Pravo na azil u Republici Srbiji 2015–2018*. Izveštaji su dostupni na internet stranici: <https://bit.ly/2Q5UGfU>.

262 PTC se nalaze u sledećim mestima: Adaševci, Bosilegrad, Bujanovac, Dimitrovgrad, Divljana, Kikinda, Obrenovac, Preševo, Pirot, Principovac, Sombor, Subotica, Šid i Vranje. PTC u Preševu, Dimitrovgradu i Divljanu su tokom 2019. bili u stanju mirovanja.

263 Npr. PTC u Bujanovcu koji je, prema podacima UNHCR-a, oktobra 2019. godine imao 311 smeštenih lica od predviđenih 220. Izvor: UNHCR Serbia, *Centre profiling – Bujanovac RTC*, dostupno na: <https://bit.ly/37iXw6Y>.

Osim PTC u Obrenovcu, svi PTC se nalaze blizu granica RS sa susednim državama. Svi PTC su otvorenog tipa, što znači da u njima migranti mogu da se kreću bez ograničenja, odnosno mogu da ih napuste kad žele. Položaj PTC, odnosno njihova blizina granici, ne predstavlja podsticajno okruženje za one koji zaista žele da traže azil u RS.

Kancelarija za azil ne sprovodi službene radnje u postupku azila u PTC, te stranci koji su tu smešteni praktično nemaju pristup postupku azila.²⁶⁴ Stranci koji žele da podnesu zahtev za azil čekaju na premeštanje u CA (gde se sprovodi postupak azila) više nedelja, pa čak i više meseci, što ih demotiviše da ostanu u RS. Neretko se dešava da tražioci azila smešteni u PTC ostanu nevidljivi ili van fokusa Kancelarije za azil. S tim u vezi, neophodno je da se ubrza proces premeštanja iz PTC u CA svih osoba koje žele da podnesu zahtev za azil u RS ili da Kancelarija za azil počne da sprovodi postupak azila i u PTC.

Uslovi prihvata u PTC nisu na istom nivou kao u CA. Razloga za to ima mnogo, od nedovoljnog ulaganja, prevelikog broja smeštenih, opterećenih kapaciteta, ali i velike fluktuacije ljudi koji borave u PTC u graničnim oblastima (naročito Adaševci, Šid i Principovac). Većina objekata koji su određeni kao PTC su starije gradnje, s nedovoljnim kapacitetima za prihvata i higijenskim uslovima koji nisu uvek na zadovoljavajućem nivou. Od ovog opšteg pravila razlikuje se PTC u Bosilegradu, koji je početkom 2019. godine dobio renoviran deo zgrade, a ima i prostorije koje su u potpunosti prilagođene i osobama s invaliditetom.

Najveći broj stranaca s kojima su pravnici BCLJP-a obavili razgovor u PTC nije želelo da ostane u RS. Navodili su da im je od značaja to što se PTC nalaze u blizini granice. S tim u vezi, nejasna je politika RS u pogledu obezbeđivanja smeštaja migranta, ali i tražilaca azila u tim PTC.

4.1.2. Centri za azil

ZAPZ je propisao da se tražioci azila smeštaju u jedan od CA, kojima rukovodi KIRS. Vlada RS, na predlog KIRS-a, osniva jedan ili više CA, čiju unutrašnju organizaciju i sistematizaciju uređuje KIRS.²⁶⁵ Postupanje u CA regulisano je podzakonskim aktima: Pravilnikom o kućnom redu u centru za azil i drugom objektu za smeštaj tražilaca azila.²⁶⁶ Prijem u CA regulisan je Pravilnikom o zdravstvenim pregledima tražioca azila prilikom prijema u centar za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca azila.²⁶⁷

Razlika između CA i PTC je, prema oceni BCLJP-a, pravne prirode. Naime, u CA se sprovodi postupak azila – podnošenje zahteva i saslušanje tražilaca

264 Vidi odeljak 2.3.2. Nemogućnost podnošenja zahteva za azil u svim smeštajnim objektima.

265 Čl. 35 i 51 ZAPZ.

266 *Sl. glasnik RS*, br. 96/18.

267 *Sl. glasnik RS*, br. 57/18.

azila. Međutim, kao što je već rečeno, MUP upućuje registrovane tražioce azila u PTC, a oni se tek kasnije premeštaju u CA. To se najčešće dešava kad punomoćnik obavesti MUP i KIRS da je stranac zaista zainteresovan da podnese zahtev za azil ili kad to nadležni organi utvrde na drugi način. Takva praksa je u potpunosti nejasna, budući da je tokom 2019. godine u svim CA bilo slobodnih mesta.

BCLJP smatra da bi bilo ekonomičnije i svrsishodnije da tražioci azila budu smešteni u CA odmah po izražavanju namere, gde se sprovode službene radnje u postupku azila. Dodatno, prvobitnim smeštanjem u PTC, pa naknadnim premeštanjem u CA, čitav postupak azila neracionalno dugo traje. Naposljetku, tražioci azila se tako izlažu dodatnim finansijskim troškovima putovanja iz jednog u drugi centar.

U trenutku pisanja ovog izveštaja, postojeći CA se nalaze u Banji Koviljači, Bogovađi, Krnjači, Sjenici i Tutinu. KIRS obezbeđuje smeštaj u CA svim tražiocima azila, bez obzira na njihov pol, uzrast i druga lična svojstva. U CA u Sjenici pretežno su smeštena nepraćena deca, dok jedan deo smeštenih u CA u Krnjači takođe čine nepraćena deca.

Zakonom o upravljanju migracijama²⁶⁸ određeno da se upravljanje migracijama vrši u skladu s načelima ravnomernog i planskog ekonomskog razvoja i zabranom veštačkog menjanja nacionalnog sastava stanovništva. Primetno je da se CA uglavnom nalaze van naseljenih mesta ili na obodu gradova. Osim CA u Krnjači, svi su udaljeni od Beograda, u kojem se nalazi sedište Kancelarije za azil, što se neretko odražava na zakazivanje procesnih radnji u postupku azila.²⁶⁹

Ta udaljenost održava se na mogućnost integracije, odnosno uključivanja stranaca u društveni, ekonomski i kulturni život u RS. Pored toga, činjenica da se mnogi CA nalaze u izolovanim ili ekonomski devastiranim područjima otežava korišćenje usluga lokalne zajednice. Komunikacija između migranata i lokalne populacije uglavnom se ostvaruje kroz uključivanje dece tražilaca azila u obrazovni sistem i kroz aktivnosti nevladinih organizacija.²⁷⁰

Svi CA su otvorenog tipa, što znači da su tražioci azila slobodni da napuste CA bez posebne dozvole, osim u slučaju mera ograničenja kretanja u skladu sa zakonom.²⁷¹ Pritom tražiocima azila je data mogućnost da CA, uz odobrenje uprave CA, napuste na 72 sata. Ukoliko se ne vrate u tom periodu, praksa je da KIRS uklanja imena tih osoba sa spiska smeštenih u CA, što se dalje odražava na

268 *Sl. glasnik RS*, br. 107/12–4.

269 Vidi odeljak 2.3.1. Neblagovremeno zakazivanje službene radnje – podnošenje zahteva za azil.

270 *Strategija za koordinisano delovanje lokalnih aktera u zaštiti migranata*, Beogradski centar za ljudska prava, (Beograd, 2019), str. 9.

271 ZAPZ u čl. 77 predviđa razloge za ograničenje kretanja (npr. potreba utvrđivanja identiteta, zaštita bezbednosti i javnog poretka), a u čl. 78 daje listu mera kojima ograničenje kretanja može da se sprovedi (npr. zabrana napuštanja CA, redovno javljanje policijskoj stanici).

njihov postupak azila. Naime, pošto uprava CA dostavi MUP-u podatke o brisanju imena sa spiska smeštenih u CA, Kancelarija za azil donosi rešenje o obustavi postupka, osim ukoliko je tražilac azila ne obavesti o novoj adresi boravka.²⁷²

U delu izveštaja koji sledi, ukratko ćemo opisati položaj tražilaca azila u svim CA. Pravni tim BCLJP-a je stavio težište na CA pošto su to primarni objekti u kojima borave osobe koje žele azil u RS i jer Kancelarija za azil u njima sprovodi službene radnje. Položaj tražilaca azila u CA prikazaćemo kroz kombinaciju zvaničnih izveštaja KIRS-a i UNHCR-a, ličnih zapažanja pravnog tima BCLJP-a i utisaka korisnika CA.

a) Centar za azil u Banji Koviljači

CA u Banji Koviljači udaljen je 151 km od Beograda. Najbliže javne službe, osnovna škola i policija nalaze se na oko 1 km od CA u Banji Koviljači. Sâm CA se nalazi u naseljenom mestu, blizu većeg grada, Loznice. CA u Banji Koviljači je prvi centar za azil osnovan u RS, 2008. godine.

Smeštajni kapacitet CA iznosi 120 mesta.²⁷³ Tražioci azila dele sobe, ukoliko se ne radi o porodici, za koju uprava CA najčešće obezbeđuje jednu sobu. Takođe dele kupatilo i toalete. Na svakom spratu postoji 8 tuš kabina (4 za muškarce i 4 za žene), za u proseku 35 osoba. U 2019. godini, broj osoba smeštenih u CA nije prelazio maksimalne smeštajne kapacitete. To znači da je u svakom trenutku tokom godine bilo slobodnih mesta u ovom CA.

CA ima 8 kamera unutar objekata i 8 kamera izvan, a kapija se uveče zaključava. CA ima svoj sistem grejanja i u tome ne zavisi od isporuke toplotne energije sa strane. Obroci se tražiocima azila obezbeđuju tri puta dnevno, a prilagođeni su njihovim verskim i zdravstvenim potrebama.

CA ima TV salu, trpezariju, učionicu za rad s decom, krojačnicu i frizerski salon. Na taj način su obezbeđeni sadržaji koji zadovoljavaju raznovrsne potrebe tražilaca azila. Tražioci azila s kojima je razgovarao pravni tim BCLJP-a nisu se žalili na sadržaje koji su im dostupni. Jedina zamerka koju su upućivali jeste da internet signal nije dovoljno dobar u celoj zgradi, već da neretko moraju da borave u TV sali ili u hodniku CA kako bi mogli neometano da koriste internet.

Opšti utisak je da je CA uredan i čist, te je, kao takav, adekvatan za smeštaj i samaca i porodica s decom. Prostora za poboljšavanje uslova smeštaja ima, bilo da se radi o krećenju soba ili unapređenju sadržaja zajedničkih prostorija.

U CA u Banji Koviljači su prisutne lekarka opšte prakse i medicinska sestra, uz podršku Međunarodne organizacije za migracije (IOM) i monitoring *Danish Refugee Council*. Pregledi su omogućeni svakog radnog dana, a lekarka može da

272 Čl. 47, st. 2, tač. 3 ZAPZ.

273 UNHCR Serbia, *Centre profiling – Banja Koviljaca AC*, dostupno na: <https://bit.ly/39mVzbj>.

interveniše za urgentne stvari 24/7, budući da je i sama smeštena u CA u Banji Koviljači. Tražioci azila koje u postupku azila zastupa pravni tim BCLJP-a nisu se žalili na zdravstvene usluge u CA i ocenili su ih kao adekvatne.

Deca školskog uzrasta su u mogućnosti da redovno pohađaju lokalnu osnovnu školu, dok se srednje škole nalaze na 7 kilometara od CA, u Loznici. U CA boravi nekoliko dece koja idu u predškolske ustanove i osnovnu školu, u neposrednoj blizini CA. Jedno dete ide u srednju školu u Loznici, a troškove javnog prevoza do Loznice pokriva UNHCR.

U CA u Banji Koviljači redovno su prisutni pružaoci besplatne pravne pomoći. Njih čine pravnici iz BCLJP-a, *Danish Refugee Council* i Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila, koji obavljaju redovne i vanredne posete. Po navodima uprave, svaki stranac koji dođe u CA prvo obavlja informativni razgovor s upravnikom, a pomoć u prevozu obezbeđuje neko od smeštenih tražilaca azila. U CA nisu stalno prisutni prevodioci, već posećuju CA zajedno s nevladinim organizacijama koje obavljaju različite aktivnosti.

U iskustvu BCLJP-a, u CA u Banji Koviljači ne postoji posebno određena prostorija za pružaoce pravne pomoći. Kada nijedna od prostorija s posebnom namenom (TV sala, krojačnica ili učionica) nije slobodna, pravna savetovanja se odvijaju u holu ili napolju, što je problematično s aspekta zaštite privatnosti tražilaca azila.

S druge strane, u CA u Banji Koviljači je stalno prisutan službenik Kancelarije za azil, koji tražiocima azila izdaje lične karte i sprovodi podnošenje zahteva za azil. Radi saslušanja u postupku azila, u Banju Koviljaču dolaze službenici Kancelarije za azil iz Beograda. To se, međutim, odražava na trajanje postupka azila, imajući u vidu da je sedište Kancelarije za azil u Beogradu, a da se procesne radnje u CA u Banji Koviljači ne organizuju dovoljno često. Takođe, praksa da jedan službenik uzima zahtev za azil tražioca azila, a drugi ga saslušava može uticati na ocenu kredibiliteta zahteva za azil. BCLJP smatra da je neophodno da jedan službenik prvostepenog organa ima neposredan uvid u držanje stranca tokom sprovođenja svih procesnih radnji u kojima se uzima njegov iskaz. Na taj način će moći da stekne celovitiju sliku o ličnim okolnostima i emotivnom stanju tražioca azila.

b) Centar za azil u Bogovađi

CA u Bogovađi nalazi se na 70 km udaljenosti od Beograda, u objektu nekadašnjeg „Dečijeg odmarališta Crvenog krsta“. Udaljenost CA u Bogovađi od javnih službi je 11 kilometara. Sâm CA se ne nalazi u naseljenom mestu, odnosno nalazi se u vikend-naselju okruženom šumom. To zadaje određene poteškoće tražiocima azila za sve usluge koje su im potrebne, osim za pohađanje osnovne škole. Najbliža prodavnica se nalazi na 2–3 kilometra.

Smeštajni kapacitet je 200 mesta, a u trenutku pisanja ovog izveštaja, u CA u Bogovađi je boravilo 103 tražioca azila.²⁷⁴ Tražioci azila dele sobe, kupatila i toalete s drugima, osim kada se radi o porodicama, za koje uprava CA najčešće obezbeđuje zasebne sobe. U CA postoji zajednička TV sala. Obroci u ovom CA su redovni i služe se u zajedničkoj trpezariji tri puta dnevno. Međutim, klijenti BCLJP-a su izrazili zabrinutost zbog nepostojanja halal standarda u ishrani.

CA nije fizički ograđen, ima video nadzor, a u njemu su prisutni radnici obezbeđenja. U okviru CA nalazi se nekoliko odvojenih zgrada s različitim namenom, od kojih jedna služi za upravu centra, lekara, inspektore Kancelarije za azil i radnike Crvenog krsta. Najveća zgrada je ona za smeštaj tražilaca azila, a pored toga postoji i objekat u kojem humanitarne organizacije, poput *Caritas*, obavljaju svoje aktivnosti. U dvorištu se nalazi dečje igralište.

U CA u Bogovađi je prisutan lekar opšte prakse, a tražioci azila se odvoze u Lajkovac ili Valjevo za specijalističke preglede. Pristup zdravstvenim uslugama van CA je otežan zbog nedostatka prevoza i vozača za te potrebe. Lekar je prisutan tokom radnih dana, a poteškoće u radu lekara javljaju se kada nema prisutnog prevodioca neke od organizacija civilnog društva

U CA se izvode različite radionice, najčešće u organizaciji *Caritas* ili Crvenog krsta. Tokom 2019, u CA su se odvijale posebne radionice za decu i mlade, kao i časovi jezika. U CA u Bogovađi su bili prisutni i predstavnici organizacije Grupe 484, kao i predstavnici organizacije PIN, koji su održavali radionice za decu, odnosno psihološka savetovanja za decu i odrasle. Osnovna škola se nalazi u blizini CA, pa tražiocima azila nije teško da dođu do nje. Tokom cele godine, u CA su bili redovno prisutni prevodioci organizacije Centar za kriznu politiku i reagovanje.

Pristup besplatnoj pravnoj pomoći omogućen je preko organizacija civilnog društva. Praksa BCLJP-a prilikom redovnih mesečnih poseta i priprema za saslušanje podrazumeva da s pravnim savetnicima ide i prevodilac. Tokom redovnih poseta u 2019. godini, pravni tim BCLJP-a je uglavnom imao posebnu prostoriju za razgovor sa zainteresovanim osobama. U drugim slučajevima se savetovanje obavljalo, po dogovoru s upravom, na primer u trpezariji ili napolju, kada to vremenski uslovi i privatnost dozvoljavaju.

Prema iskustvu BCLJP-a, Kancelarija za azil redovno posećuje CA u Bogovađi radi sprovođenja postupka azila. Službene radnje podnošenja zahteva i saslušanja obavljaju se relativno često, što je možda i posledica blizine ovog CA Beogradu.

274 KIRS, *Profili centara – Republika Srbija*, str. 6, dostupno na: <https://bit.ly/36bU6mc>.

c) Centar za azil u Sjenici

CA u Sjenici se nalazi u upravnoj zgradi tekstilne fabrike „Vesna“, udaljenoj oko 250 km od Beograda. Objekat je u ovoj nameni počeo da radi od marta 2017. godine. Udaljenost od Beograda (5–6 sati vožnje kolima) i nerazvijena putna infrastruktura zadaju naročite poteškoće nevladinim organizacijama koje pružaju razne oblike pomoći tražiocima azila. Dodatno, lokacija ovog CA je verovatno jedan od razloga što Kancelarija za azil ne obavlja redovno službene radnje u njemu, nekada i mesecima.

Smeštajni kapacitet ovog CA iznosi 250 mesta.²⁷⁵ U toku 2019. godine, broj smeštenih tražilaca nije prelazio 150 osoba. Zgrada u kojoj je smešten CA u Sjenici ima 27 soba,²⁷⁶ koje tražioci azila dele, kao i zajednička kupatila i toalete. Uprava ponekad smešta porodice u zasebne sobe. U okviru CA se nalazi i prostor za decu, TV sala i igralište ispred zgrade. Obroci se tražiocima azila obezbeđuju tri puta dnevno, a prilagođeni su njihovim verskim i zdravstvenim potrebama.

U CA su pretežno smeštena nepraćena deca, što je praksa MUP-a i KIRS-a koja još uvek nije formalizovana. Po saznanjima BCLJP-a, u CA u Sjenici se nalaze isključivo osobe koje se izjašnjavaju kao maloletne. Inicijalno smeštanje nepraćene dece u CA u Sjenici u prvobitno postojeće objekte ne bi se moglo oceniti kao primer dobre prakse. Zgrada bivše fabrike je bila stara i zapuštena. Međutim, u toku 2019. godine, renoviran je stari deo zgrade i izgrađen je novi deo. Na taj način, donekle su popravljeni uslovi smeštaja dece. Ulaz u zgradu je preuređen, a obnovljen je i deo zgrade gde se nalaze kuhinja, trpezarija i sobe za spavanje. Novi deo zgrade obezbeđuje više privatnosti i dovoljno prostora za smeštaj. Deca smeštena u CA su zadovoljna organizovanim aktivnostima. Uglavnom se žale na to što je Sjenica mali grad i što im se zbog toga boravak uglavnom svodi na kretanje u okviru CA i u bližoj okolini.

U drugoj polovini 2019. godine, preuređena je jedna prostorija koju je ranije koristila uprava CA i ustupljena je socijalnim radnicima.²⁷⁷ Na taj način su olakšani poslovi centra za socijalni rad u pogledu svakodnevnih aktivnosti koje sprovode u CA. Tako staratelji mogu da obavljaju razgovor s decom, savetovanje, da odlažu dokumentaciju, kao i da održavaju sastanke. U toj prostoriji se obavlja i pravno savetovanje dece zainteresovane za postupak azila u RS.

U CA je svakim radnim danom prisutan lekar opšte prakse. Po potrebi, deca odlaze na specijalističke preglede u pratnji staratelja i prevodioca u dom zdravlja

275 UNHCR Serbia, *Centre profiling – Sjenica AC*, dostupno na: <https://bit.ly/369XQ7P>.

276 *Ibid.*

277 Informacija dobijena prilikom posete CA koju je obavio pravni tim BCLJP-a 16. oktobra 2019. godine. Nalazi se u arhivi BCLJP-a.

ili u drugi zdravstveni centar. U razgovoru s pravnicima BCLJP-a, sva nepraćena deca su upoznata s mogućnošću korišćenja zdravstvenih usluga. Svako dete bude pregledano pošto dođe u CA.²⁷⁸ Takva praksa se može oceniti kao dobra.

Lokalna osnovna škola i srednja stručna škola dostupne su svoj nepraćenoj deci. U razgovoru s nepraćenom decom i starateljima, BCLJP je dobio informacije da je praksa da se u toku školske godine deca upisuju u školu pošto se adaptiraju po dolasku u CA. Međutim, najveći broj dece ubrzo po upisu u školu prestane da odlazi na časove pravdajući to problemima u komunikaciji, odnosno jezičkom barijerom, a delimično i zato što ne planiraju da ostanu duže u RS.²⁷⁹

Ispred CA deca mogu da se bave sportskim aktivnostima (kolektivni sportovi s loptom). U CA postoji TV sala i pristup internetu, pa deca deo dnevnih aktivnosti provode u toj prostoriji. Te prostorije su prostrane i omogućavaju održavanje radionica za veći broj dece. Međutim, u starom delu zgrade, TV sala je zapuštena i neophodno je da se renovira. Takođe, bilo bi dobro da se uvedu dodatni sadržaji, kao što je, na primer, kompjuterska sala. Na taj način bi deca mogla da koriste internet u slobodno vreme, ali i da se uključe u programe edukacije na daljinu.

Tokom cele godine, u CA u Sjenici bili su prisutni prevodioci organizacije Centra za kriznu politiku i reagovanje. Najčešće su bili prisutni prevodioci za persijski jezik, a po potrebi i prevodioci za druge jezike. U CA se održavaju i časovi srpskog jezika.

Tokom 2019. godine, nepraćenoj deci i drugim smeštenim osobama u CA u Sjenici bile su dostupne usluge besplatne pravne pomoći nevladinih organizacija. Pravno savetovanje je uglavnom održavano u prostoriji uprave CA, koja je kasnije postala kancelarija službenika centra za socijalni rad, ili u trpezariji. Prilikom pravnog savetovanja, sve vreme je prisutan i staratelj deteta, a u svim razgovorima je obezbeđen prevodilac za maternji jezik deteta ili za jezik koji dete najbolje razume.

U CA u Sjenici nema stalno prisutnog službenika Kancelarije za azil. Tražioci azila načelno mogu da podnesu zahtev za azil u ovom CA. Međutim, prema iskustvu tima BCLJP-a, tokom 2019. godine, službenici Kancelarije za azil dolazili su u CA u Sjenici svega nekoliko puta i tom prilikom su organizovali podnošenje zahteva ili usmenu raspravu. Takva praksa je naročito problematična imajući u vidu da su u pitanju deca čiji zahtevi za azil imaju prioritet u odnosu na druge postupke.²⁸⁰

278 Zapisnici razgovora nalaze se u arhivi BCLJP-a.

279 Zapisnici razgovora s klijentima BCLJP-a nalaze se su u arhivi BCLJP-a.

280 Čl. 12 ZAPZ.

d) Centar za azil u Tutinu

CA u Tutinu se nalazi u novom objektu u Veljem Polju, udaljenom od Beograda oko 295 km. Do CA u Tutinu neophodno je prosečno 5–6 sati putovanja od Beograda, po lošim putevima. Posebno je otežan odlazak i povratak za vreme zimskih meseci, kada su putevi često neprohodni.

Kapacitet objekta iznosi 200 mesta.²⁸¹ Tražioci azila borave u sobi s drugima, osim kada se radi o porodicama, za koje uprava CA uglavnom obezbedi zasebnu sobu. Toaleti i kupatila su zajednički. U toku 2019. godine, broj popunjenih mesta nije dostigao pun kapacitet. Zgrada CA u Tutinu je moderan i čist objekat koji ima i zajedničku TV salu, trpezariju i dečje igralište. U rad je pušten marta 2018. godine. U njemu se nalazi i prostor podoban za boravak i kretanje osoba s invaliditetom. Međutim, zbog tehničkih razloga, nije omogućeno da osobe s invaliditetom pristupe prvom spratu CA, već mogu da se kreću samo u prizemlju zgrade.

U CA su obezbeđena tri obroka dnevno. Tražioci azila s kojima je pravni tim BCLJP-a obavio razgovore potvrdili su da je ishrana redovna i raznovrsna, ali da nekad nije kalorijski dovoljna za osobe koje se bave nekim dodatnim aktivnostima (sport, fizički rad itd.). Naglašeno je da KIRS posebno vodi računa o hrani za verske potrebe.²⁸²

Tražioci azila su opskrbljeni adekvatnom odećom i obućom, koju dobijaju od uprave CA. Prilikom smeštanja u CA u Tutinu dobijaju higijenski paket koji sadrži osnovne higijenske preparate. Uprava CA u Tutinu je saopštila pravnom timu BCLJP-a da povremeno dobijaju donacije kako od organizacija tako i od pojedinaca iz okolnih mesta.²⁸³

Klijenti BCLJP-a se nisu žalili na uslove smeštaja u CA u Tutinu. Pravni tim BCLJP-a se prilikom poseta uverio da se higijena zajedničkih prostorija dobro održava, da tražioci azila koriste igralište i druge dostupne sadržaje.

U CA je svakog radnog dana u periodu od 8 do 16 časova prisutan lekar opšte prakse. U slučaju potrebe za specijalističkim pregledima ili hitnom medicinskom pomoći, organizuje se odvođenje tražilaca azila u lokalnu bolnicu u Tutinu, koja je udaljena oko 4 km od CA, ili u bolnicu u Novom Pazaru. Za hitne slučajeve, po pozivu, dolaze doktor i medicinski tehničar.²⁸⁴ Takva praksa se može oceniti kao pozitivan primer.

Deci koja su u pratnji roditelja smeštena u CA u Tutinu omogućeno je pohađanje osnovne i srednje škole. Sve obrazovne ustanove se nalaze u Tutinu, od-

281 UNHCR Serbia, *Centre profiling – Tutin AC*, dostupno na: <https://bit.ly/2u2FoQs>.

282 Zapisnici razgovora se nalaze u arhivi BCLJP-a.

283 Zapisnik razgovora se nalazi u arhivi BCLJP-a.

284 Zapisnik razgovora se nalazi u arhivi BCLJP-a.

nosno udaljene su nekoliko kilometara od CA. Uprava CA organizuje i druge neformalne aktivnosti u CA. Postoje brojne radionice u okviru dečjeg kutka, a za odrasle se organizuju kursevi (šivenje, frizerski kurs). Tražioci azila su zadovoljni mogućnošću da na taj način unapređuju svoje znanje i praktične veštine.

U CA nije obezbeđeno svakodnevno prisustvo prevodilaca za jezike koje pretežno govore smeštene osobe, što predstavlja poteškoću u svakodnevnoj komunikaciji između smeštenih osoba i uprave, kao i drugih državnih službenika koji obilaze CA. Praksa je da organizacije koje pružaju besplatnu pravnu ili drugu pomoć sa sobom dovode prevodioce.

U CA u Tutinu, tokom cele godine su bili prisutni pružaoci besplatne pravne pomoći. Pravni timovi BCLJP-a bili su u CA u redovnim i vanrednim posetama. Pružaocima besplatne pravne pomoći uprava CA u Tutina obezbeđuje prostoriju u kojoj mogu da obave poverljiv razgovor s tražiocima azila, pa neretko ustupaju i sopstvene kancelarije kada nema drugih adekvatnih prostorija.

CA u Tutinu spada među one CA koji su udaljeni od sedišta Kancelarije za azil u Beogradu. Službenici prvostepenog organa nisu redovno dolazili u posetu CA u Tutinu tokom 2019. godine radi obavljanja službenih radnji u postupku azila. Poslednja službena radnja za klijente BCLJP-a bila je sredinom marta 2019. godine. Pojedini klijenti BCLJP-a u vreme pisanja ovog izveštaja na podnošenje zahteva, odnosno na usmenu raspravu, čekaju preko 10 meseci.

Takva praksa destimuliše tražioce azila da ostanu u RS. Tražioci azila su se svojim punomoćnicima uglavnom žalili na dug period između podnošenja zahteva za azil i saslušanja. Oni koji su saslušani, često su telefonskim putem kontaktirali sa svojim punomoćnikom pitajući kada će biti doneta prvostepena odluka. Zbog dugog trajanja postupka azila u CA u Tutinu, najveći broj tražilaca azila napusti CA.

e) Centar za azil u Krnjači

CA u Krnjači je udaljen oko 4 km od centra Beograda. Smeštajni kapaciteti CA u Krnjači nalaze se u okviru kompleksa građevinskog preduzeća „PIM Ivan Milutinović“. U blizini CA je autobuska stanica linije koja povezuje CA s centrom Beograda, a koja vozi u intervalu od 20 minuta. Blizina Beograda daje veće mogućnosti tražiocima azila za zaposlenje i integraciju, što pozitivno utiče na njihov stav prema traženju azila u RS.

CA u Krnjači je nasledio infrastrukturu nekadašnjeg kolektivnog centra „Krnjača“ koji je služio za zbrinjavanje izbeglica s prostora bivše Jugoslavije. Iako je uložan određen napor da se obnove prostorije za smeštaj, prostorije posebne namene i pomoćni objekti, CA u Krnjači ima barake koje se međusobno razlikuju u opremljenosti, čistoći i adekvatnosti.

Kapacitet CA je 1.000 mesta.²⁸⁵ U toku 2019. godine, broj smeštenih osoba nije prelazio broj od 651, koji je zabeležen u februaru.²⁸⁶ Tražioci azila dele sobe u barakama. U CA postoji posebna baraka za smeštaj dece bez pratnje. Pored toga, postoje i barake u kojima se nalaze samo porodice. Kapije CA se uveče zaključavaju, ali se često izlazi u susret tražiocima azila koji rade pa ne mogu da stignu nazad pre zaključavanja kapije. U CA postoji zajednička TV sala i trpezarija u kojoj se tražiocima azila obezbeđuju tri obroka dnevno. Obroci su prilagođeni njihovim verskim i zdravstvenim potrebama. Deca koja idu u školu dobijaju i užinu.

U CA u Krnjači lekar opšte prakse je prisutan radnim danima od 8 časova ujutru do 8 časova uveče. U slučaju potrebe za specijalističkim pregledima, lekar koji je prisutan u CA daje tražiocima azila uput za neku od zdravstvenih ustanova na teritoriji Beograda. CA u Krnjači, uz pomoć IOM-a, obezbeđuje prevoz smeštenih do lekara u gradu. U praksi se pojavljuje problem nedostupnosti ili nedovoljnog broja prevodilaca u slučaju potrebe za posetom lekaru specijalisti, jer lekari specijalisti traže da prevodioci budu prisutni.

Nepraćena deca i deca u pratnji roditelja koja su smeštena u CA u Krnjači imaju pristup osnovnom i srednjem obrazovanju. Međutim, nisu sva smeštena deca uključena u obrazovni sistem RS. U CA postoje frizerski salon i krojačnica, a organizacije civilnog društva organizuju različite kurseve u zajedničkim prostorijama, pa smešteni tražioci azila mogu da se usavršavaju u određenom zanatu ili jeziku.

Tokom cele godine, u CA su bili redovno prisutni prevodioci organizacije Centar za kriznu politiku i reagovanje. Na taj način, a naročito učenjem srpskog jezika, tražiocima azila se daje mogućnost da se lakše integrišu u srpsko društvo. Takođe, organizacije koje pružaju pravnu pomoć redovno posećuju CA u Krnjači. Pravni tim BCLJP-a obavlja i vanredne posete CA, ukoliko se za to ukažu potrebe. Pravnici su imali adekvatne uslove za obavljanje poverljivih razgovora s klijentima, budući da se u CA nalaze kancelarije posebno predviđene za rad nevladinih organizacija. U retkim slučajevima kada su te kancelarije zauzete, uprava je za obavljanje pravnog savetovanja uglavnom ustupala svoje prostorije na određeno vreme.

CA u Krnjači je blizu sedišta Kancelarije za azil u Beogradu. U ovom CA se najčešće obavljaju službene radnje u postupku azila u poređenju sa svim drugim CA.

285 UNHCR Serbia, *Centre profiling – Krnjaca AC*, dostupno na: <https://bit.ly/2tih1xB>.

286 KIRS, *Profili centara – Republika Srbija*, str. 14, dostupno na: <https://bit.ly/2SBXVNO>.

4.1.3. Zaključak i preporuke

Tokom 2019. godine, tražioci azila su bili smeštani i u CA i u PTC. Međutim, u PTC koji su u pograničnim mestima strancima nije omogućeno podnošenje zahteva za azil. Imajući u vidu da istinski tražioci azila teže što bržoj integraciji u društvo, ne može se oceniti kao dobra praksa to što MUP upućuje tražioce azila u PTC i pored toga što su CA u 2019. godini imali na raspolaganju slobodna mesta. MUP mora jasno da razdvoji osobe koje žele da traže azil od osoba kojima to nije cilj, ali i jednima i drugima RS mora da obezbedi minimum uslova za poštovanje njihovog dostojanstva. Tražioce azila MUP treba isključivo da upućuje u CA, gde se sprovode službene radnje u postupku azila. Alternativno, Kancelarija za azil treba da sprovodi postupak azila u svim smeštajnim objektima.

Aдекватna zdravstvena nega i uslovi za higijenu moraju biti obezbeđeni u svim PTC, budući da na teritoriji više ne borave desetine hiljada migranata, kao za vreme krize 2015. godine. KIRS treba da poboljša uslove smeštaja u PTC. Ukoliko postoji povećana potreba za smeštajem migranata, ne treba preopterećivati kapacitete postojećih PTC, već Vlada i KIRS treba da razmotre aktiviranje PTC koji se nalaze u stanju mirovanja i otvaranje novih PTC.

S druge strane, u svim CA, tražiocima azila su pruženi osnovni materijalni uslovi smeštaja (prenočište i boravak, ishrana, zdravstvena zaštita i sl.). Međutim, u CA koji su veoma udaljeni od Beograda, Kancelarija za azil neredovno obavlja službene radnje, što dovodi u pitanje i pristup postupku azila u tim objektima. Ta udaljenost se odražava kako na mogućnost integracije tražilaca azila u društvo tako i na pristup različitim ustanovama (škola, dom zdravlja itd.).

U pogledu lokacije, neophodno je da se svi CA nalaze bliže naseljenih mesta. Potrebno je da KIRS ili predloži Vladi RS osnivanje novih CA u blizini većih gradova ili da, u saradnji s resornim ministarstvom, obezbedi dobar i redovan prevoz kako bi tražioci azila mogli neometano da se kreću do škola, zdravstvenih ustanova, radnog mesta itd. Dodatno, MUP, u saradnji s KIRS-om, treba da obezbedi stalno prisustvo službenika Kancelarije za azil u svim CA, kako bi se u njima blagovremeno odvijao postupak azila.

Ishrana je u svim objektima za smeštaj tražilaca azila bila svakodnevna i redovna. Neophodno je uložiti dodatan napor da bi se vodilo računa o kvalitetu hrane, kao i o poštovanju halal standarda ili posebnih medicinski propisanih dijeta.

U 2019. godini, u pogledu funkcionisanja CA, primećena je specijalizacija CA u Sjenici za smeštanje nepraćene dece, što nije najadekvatnije rešenje.²⁸⁷ Za poje-

287 Vidi odeljak 5.5.2. Posebne prihvatne garancije.

dine ranjive kategorije tražilaca azila, a posebno za osobe s invaliditetom, potrebno je da KIRS, u saradnji s resornim ministarstvima, unapredi smeštajne uslove. Za sada je samo CA u Tutinu donekle prilagođen osobama s invaliditetom.

Prevodioci su prisutni u CA samo kroz aktivnosti koje sprovode organizacije civilnog društva. Neophodno je da KIRS obezbedi stalno prisustvo prevodilaca u svim CA, te da pri tome vodi računa o jezičkoj strukturi smeštenih osoba. Ukoliko nije moguće da KIRS obezbedi fizičko prisustvo prevodilaca u CA, treba da razmotri korišćenje onlajn video aplikacija.

4.2. Prihvatište za strance – boravak pod pojačanim policijskim nadzorom

Prihvatište za strance (prihvatište) je objekat za smeštaj stranaca kojima nije dozvoljen ulazak u RS ili za koje je doneto rešenje o proterivanju, udaljenju iz zemlje ili o vraćanju, ali ih nije moguće odmah udaljiti.²⁸⁸ Strancima nadležni organ, odnosno granična policija, u skladu sa zakonom, određuje boravak u ovom objektu pod pojačanim policijskim nadzorom.²⁸⁹ Prihvatište je u nadležnosti MUP-a.

U prihvatilište se mogu smestati stranci i tražioci azila. Za određivanje boravka stranaca u prihvatilištu nadležna je Kancelarija za azil,²⁹⁰ kao i područne policijske uprave i granična policija.²⁹¹ Postupanje prema strancima smeštenim u prihvatilište mora da bude u skladu s Ustavom Republike Srbije, potvrđenim međunarodnim ugovorima²⁹² i drugim relevantnim propisima, te da se njihova ljudska prava poštuju bez obzira na bilo koje lično svojstvo i pravni status.

U skladu sa ZAPZ, tražiocu azila se može odrediti boravak u prihvatilištu²⁹³ radi utvrđivanja identiteta ili državljanstva, utvrđivanja bitnih činjenica, doka-za i okolnosti na kojima je zasnovan zahtev za azil, a koji se ne mogu utvrditi bez ograničenja kretanja tražioca. Takođe, Kancelarija za azil tražiocu azila može odrediti boravak u prihvatilištu radi obezbeđivanja njegovog prisustva u postupku azila, kad se osnovano može pretpostaviti da je podneo zahtev za azil da bi izbegao deportaciju, kao i radi zaštite bezbednosti RS i javnog poretka. Pored toga, tražilac azila može boraviti u prihvatilištu dok se u postupku azila ne odluči o njegovom pravu da uđe na teritoriju RS.²⁹⁴

288 Čl. 3, st. 1, tač. 28 ZS.

289 Čl. 87 ZS.

290 Čl. 77 i 78 ZAPZ.

291 Čl. 87 ZS i čl. 7 Pravilnika o kućnom redu.

292 Ovde, pre svega, treba imati u vidu čl. 5 EKLJP.

293 Čl. 78, st. 1, tač. 1 ZAPZ.

294 Čl. 77, st. 1, tač. 1–5 ZAPZ.

Tražiocu azila Kancelarija za azil može izreći meru smeštanja u prihvatilište samo ako individualnom procenom utvrdi da se drugim merama ne može ostvariti svrha ograničenja kretanja.²⁹⁵ To znači da se određivanje boravka u Prihvatilištu može odrediti tražiocima azila samo kao krajnja mera. S tim u vezi, Kancelarija za azil dužna je da prethodno razmotri i druge mere vezane za ograničavanje slobode kretanja, koje su predviđene ZAPZ.²⁹⁶

ZS i ZAPZ su propisali pravna sredstva protiv rešenja o određivanju smeštanja u prihvatilište. Tako je u ZS propisano da nije dozvoljena žalba protiv rešenja nadležnog organa ili granične policije o smeštaju lica u prihvatilište i rešenja o produženju smeštaja.²⁹⁷ Međutim, protiv odluke je moguće pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom u roku od osam dana od dana uručenja odluke.²⁹⁸ Upravni sud je dužan da o tužbi odluči u roku od 15 dana od dana podnošenja tužbe,²⁹⁹ a tužba ne odlaže izvršenje rešenja.³⁰⁰ U ZAPZ je propisano da se protiv odluke o ograničenju kretanja može podneti žalba nadležnom višem sudu u roku od osam dana od dana uručenja odluke.³⁰¹

Prilikom pružanja pravne pomoći tražiocima azila smeštenim u Prihvatilištu za strance u Padinskoj Skeli (Prihvatilište), tim BCLJP-a je uočio nekoliko izazova. Pre svega, pravna priroda boravka u ovom objektu više odgovara režimu lišenja slobode. Zatim, tretman smeštenih stranaca ne obezbeđuje ostvarivanje svih njihovih prava. Takođe, oni nemaju uvek mogućnost da traže azil dok borave u Prihvatilištu, posebno zato što im je pravo na pravnu pomoć u mnogim slučajevima ograničeno. U nastavku ovog poglavlja biće detaljnije opisani navedeni problemi.

4.2.1. Pravna priroda boravka stranca u Prihvatilištu

U zakonodavstvu RS, boravak u Prihvatilištu je okarakterisan kao ograničenje slobode kretanja. Tako su u glavi VIII ZAPZ,³⁰² između ostalog, regulisani razlozi za ograničenje kretanja,³⁰³ kao i mere tog ograničenja.³⁰⁴ Međutim, ne treba gubiti iz vida da između restrikcije slobode kretanja i lišenja slobode postoji jasna razlika – ona se ogleda u stepenu ili intenzitetu mera ograničenja, a

295 Čl. 78, st. 2 ZAPZ.

296 Čl. 78, st. 1, tač. 1, 2, 4 i 5 ZAPZ.

297 Čl. 90, st. 1 ZS.

298 Čl. 90, st. 2 ZS.

299 Čl. 90, st. 4 ZS.

300 Čl. 90, st. 3 ZS.

301 Čl. 78, st. 5 ZAPZ.

302 Čl. 77–80 ZAPZ.

303 Čl. 77 ZAPZ.

304 Čl. 78 ZAPZ.

ne karakteru ili suštini.³⁰⁵ Iako je zakonodavac predvideo boravak u prihvatilištu kao ograničenje slobode kretanja, taj boravak se ne može tako okvalifikovati zbog njegove prirode i trajanja.

Naime, kvalifikacija mere koja se određuje strancu i tražiocu azila u međunarodnom pravu treba da sadrži objektivni i subjektivni element. Objektivni element podrazumeva: tip i trajanje mere; njene efekte i način primene; mogućnost stranca da napusti mesto bez obaveštavanja vlasti; oblast u kojoj je kretanje ograničeno; obim društvenih kontakata koji su dozvoljeni strancu; obavezu podnošenja izveštaja i sankcije u slučaju nepridržavanja obaveza. Subjektivni element podrazumeva da se osoba nije saglasila s merom.³⁰⁶

Takođe, treba imati u vidu da se lišenje slobode u međunarodnom pravu ljudskih prava ne određuje pozivanjem na klasifikaciju u domaćem pravu, već se uzimaju u obzir stvarna ograničenja nametnuta licu o kom je reč. Klasifikacija objekta za smeštaj u domaćem pravu kao centra za „prihvat“, „zadržavanje“ ili „smeštaj“ nije odlučujuća. Presudan je kumulativni efekat mera kojima se nekom ograničava kretanje, bez obzira na njihov naziv i činjenicu da li liče na pritvor.³⁰⁷ Takvo određenje prirode boravka potvrdila je i praksa ESLJP.³⁰⁸

Stranci, za vreme boravka u prihvatilištu, nemaju slobodu da samovoljno napuste Prihvatilište. Boravak u prihvatilištu im je ograničen samo na sobu u kojoj su smešteni, kao i na zajedničke prostorije i dvorište Prihvatilišta. Zatim, ograničena im je komunikacija sa spoljnim svetom (mogu koristiti samo službeni telefon uprave Prihvatilišta i halo govornicu).³⁰⁹

ZS predviđa da boravak stranca u prihvatilištu traje što je kraće moguće, a tokom njegovog boravka mora biti dovoljno izgleda da se može prinudno udaljiti. Prema ZS, ukupno vreme boravka u prihvatilištu za strance ne može biti duže od 180 dana.³¹⁰ Mera određivanja boravka tražioca azila u prihvatilištu, prema odredbama ZAPZ, traje dok postoje razlozi navedeni u čl. 77 ZAPZ,³¹¹ a najduže

305 Migracije i međunarodno pravo ljudskih prava, *Vodič za praktičare br. 6, dopunjeno izdanje*, Međunarodna komisija pravnika (2017), str. 201, 202. Vidi: *Guzardi protiv Italije*, ESLJP, predstavka br. 7367/76 (1980), st. 93.

306 Marko Davinić i Ivana Krstić, *Vodič za primenu relevantnih propisa u oblasti azila i migracija*, Grupa 484 (Beograd, 2019), str. 135.

307 *Migracije i međunarodno pravo ljudskih prava, Vodič za praktičare br. 6, dopunjeno izdanje*, Međunarodna komisija pravnika (2017), str. 201.

308 *Abdolhani i Karimnia protiv Turske*, ESLJP, predstavka br. 30471/08 (2009), st. 125–127; *Amur protiv Francuske*, ESLJP, predstavka br. 17/1995/523/609 (1996), st. 42; *Ešingdejn protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ESLJP, predstavka br. 8225/78 (1985), st. 42.

309 Informacija dobijena u razgovoru s upravom Prihvatilišta koji je obavljen 14. oktobra 2019. godine. Dostupno u arhivi BCLJP-a.

310 Čl. 88, st. 2, tač. 4 ZS.

311 Ti razlozi su: utvrđivanje identiteta ili državljanstva; utvrđivanje bitnih činjenica, dokaza i okolnosti na kojima je zasnovan zahtev za azil, a koji se ne mogu utvrditi bez ograničenja

tri meseca. Izuzetno, Kancelarija za azil može produžiti boravak tražiocu azila za još dodatna tri meseca.³¹²

Dakle, imajući u vidu intenzitet i dužinu ograničenja, stranci smešteni u Prihvatilištu su *de facto* lišeni slobode. Iz tog razloga, neophodno da se prema njima postupa u skladu s propisima koji regulišu položaj lica lišenih slobode i preporukama relevantnih međunarodnih tela. To su, pre svega, preporuke UNHCR-a, kada su u pitanju tražioci azila lišeni slobode.³¹³ Dodatno, pošto je lišen slobode, stranac treba u roku od 48 časova da bude izveden pred sud, u skladu s Ustavom RS.³¹⁴ Međutim, praksa Prihvatilišta, koja je poznata pravnom timu BCLJP-a, suprotna je ovoj odredbi Ustava. Naime, stranci se u Prihvatilište smeštaju na osnovu odluke Kancelarije za azil ili rešenja granične policije o smeštaju stranca u Prihvatilište,³¹⁵ a da se pri tome ne izvode pred nadležni sud. To praktično znači da su stranci koji borave u Prihvatilištu za strance arbitrarno lišeni slobode odlukom organa izvršne vlasti bez adekvatnih procesnih garancija.

4.2.2. Tretman stranaca u Prihvatilištu

Imajući u vidu da se među starincima smeštenim u Prihvatilištu mogu naći i tražioci azila, neophodno je da službenici MUP-a, raspoređeni u Prihvatilište, prema njima postupaju u skladu s propisima koji regulišu prava tražilaca azila. Naime, potrebno je da im, kao minimum, obezbede ostvarivanje svih prava garantovanih ZAPZ.³¹⁶ Takođe, potrebno je da im omoguće ostvarivanje drugih prava u skladu sa ZS³¹⁷ i s Pravilnikom o kućnom redu i pravilima boravka u prihvatilištu za strance³¹⁸ (Pravilnik o kućnom redu). S druge strane, stranci smešteni u Prihvatilištu dužni su da se pridržavaju propisanog kućnog reda.³¹⁹

kretanja tražioca, posebno ako postoji rizik od bekstva; obezbeđivanje prisustva tražioca u postupku azila kad se osnovano može pretpostaviti da je podneo zahtev za azil da bi izbegao deportaciju; zaštita bezbednosti RS i javnog poretka u skladu sa zakonom; i odlučivanje, u okviru postupka, o pravu tražioca da uđe na teritoriju RS.

312 Čl. 78, st. 4 ZAPZ.

313 *Revidirane smernice o kriterijumima i standardima koji se primenjuju u vezi sa pritvorom lica koja traže azil* UNHCR (1999. godine), dostupno na: <https://bit.ly/2Q6XR6T>. *Smernice o pritvoru – smernice o primenljivim kriterijumima i standardima u pogledu pritvora tražilaca azila i alternativama pritvoru*, UNHCR (2012. godine), dostupno na: <https://bit.ly/2Q5hY5x>.

314 Čl. 29, st. 2 Ustava RS.

315 Čl. 87, st. 1 ZS.

316 Čl. 48–57 ZAPZ.

317 Čl. 91 ZS.

318 *Sl. glasnik RS*, 42/2018.

319 Čl. 5 Pravilnika o kućnom redu. U ovom članu detaljno je propisan plan dnevnih aktivnosti stranaca smeštenih u prihvatilištu. U čl. 6 Pravilnika o kućnom redu propisana su pravila boravka stranaca, odnosno obaveze stranaca za vreme boravka u prihvatilištu.

ZS previđa obavezu prihvatilišta da informacije o kućnom redu i pravilima boravka u prihvatilištu daju strancu na uvid na jeziku koji razume, ili se može pretpostaviti da razume.³²⁰ Isto je predviđeno i u Pravilniku o kućnom redu.³²¹ BCLJP je u avgustu odštampao i plastificirao Pravilnik o kućnom redu, koji je MUP preveo na arapski, engleski, francuski, makedonski, nemački, ruski, španski i urdu. Uprava Prihvatilišta je navedeni Pravilnik o kućnom redu učinila dostupnim smeštenim licima u skladu s odredbom ZS, tako što ga je zakačila na oglasnu tablu u trpezariji u kojoj stranci borave tri puta dnevno.

Stranac nakon završenog prijema dobija sobu za smeštaj, pribor za ličnu higijenu i posteljinu.³²² Stranci se smeštaju u sobe koje imaju zasebne sanitarne čvorove, dovoljno prirodnog i veštačkog osvetljenja i koje moraju biti provetrene, čiste, suve, a u zimskim mesecima i tople.³²³

U 2019. godini su nastavljeni i intenzivirani radovi na obnovi i proširenju kapaciteta Prihvatilišta. Tom prilikom, renovirane su sobe, kuhinja, trpezarija, kao i kancelarije uprave Prihvatilišta.³²⁴ Na taj način je izvršena modernizacija smeštajnih kapaciteta Prihvatilišta, ali i omogućen kvalitetniji rad zaposlenima. Stranci smešteni u Prihvatilištu su tako, usled građevinskih radova, u nekoliko navrata menjali prostorije u kojima su boravili i spavali.

a) Odevanje i ishrana

Pravilnikom o kućnom redu propisano je da stranac, za vreme boravka u prihvatilištu, nosi ličnu odeću i obuću. Ukoliko stranac nema odgovarajuću odeću i obuću, policijski službenici će mu odmah ili najkasnije u roku od 48 časova obezbediti odgovarajuću odeću i obuću koja je obezbeđena iz donacija humanitarnih organizacija ili Crvenog krsta.³²⁵

U razgovoru s upravom Prihvatilišta, pravni tim BCLJP-a je informisan da smešteni stranci imaju uslove kako su propisani. Nijedan od smeštenih stranaca s kojima je pravni tim obavio razgovor nije se požalio na tretman u tom pogledu.³²⁶

Strancima su u Prihvatilištu obezbeđena tri obroka dnevno – doručak, ručak i večera. Pri tome, vodi se računa o zdravstvenom stanju, kao i o verskim običa-

320 Čl. 91, st. 2, tač. 9 ZS.

321 Čl. 2, st. 1 Pravilnika o kućnom redu.

322 Čl. 10 Pravilnika o kućnom redu.

323 Čl. 11, st. 1 Pravilnika o kućnom redu.

324 Informacija dobijena u razgovoru s upravom Prihvatilišta koji je obavljen 14. oktobra 2019. godine.

325 Čl. 13 Pravilnika o kućnom redu.

326 Informacija dobijena u razgovoru s upravom Prihvatilišta koji je obavljen 14. oktobra 2019. godine. Pravni tim BCLJP-a je u 2019. godini obavio sedam redovnih poseta, zastupao je tražioce azila smeštene u Prihvatilištu u jednoj procesnoj radnji i obavio je tri pravna savetovanja stranaca smeštenih u Prihvatilištu.

jima stranaca.³²⁷ Obroci se konzumiraju u trpezariji Prihvatišta, a hrana se ne iznosi van trpezarije, osim u slučaju kada to nalažu verski običaji, bolest ili drugi razlozi, te se tada kućni red i režim ishrane mogu izmeniti.³²⁸

b) Dostupnost prevodilaca

U pogledu prisustva prevodilaca u Prihvatištu, tim BCLJP-a je primetio da oni nisu na raspolaganju strancima. Iako je njihovo prisustvo neophodno, kako bi se olakšala komunikacija između stranaca i službenika Prihvatišta. Posebno nedostaju prevodioci za jezike koji najčešće govore smešteni stranci (arapski, persijski, urdu).

U svakodnevnoj komunikaciji sa strancima, službenici Prihvatišta se sporazumevaju na engleskom jeziku ili, ukoliko neko od stranaca govori srpski, na srpskom jeziku. Takođe, stranci pomažu jedni drugima u komunikaciji sa službenicima Prihvatišta.³²⁹ Ovakva praksa može biti problematična, imajući u vidu da ugrožava privatnost stranca koji je u potrebi za prevodiocem. Usled toga, strancu se stavlja u zavisano položaj u odnosu na drugog stranca koji mu pomaže kao prevodilac. U situacijama kada nema nikoga od stranaca koji govori engleski jezik, praktično i ne postoji komunikacija s upravom prihvatilišta.

c) Zdravstvene usluge

Prema ZS, strancu u prihvatilištu ima pravo na hitnu medicinsku pomoć.³³⁰ U tom objektu, međutim, ne postoji stalno prisutan lekar opšte prakse. Uprava Prihvatišta je saopštila pravnom timu BCLJP-a da, ukoliko se ukaže potreba, odvode smeštene strance kod lekara opšte prakse ili kod specijalista. Uprava Prihvatišta je informisala pravni tim BCLJP-a da će od januara 2020. godine u Prihvatištu biti prisutan lekar.³³¹

U pogledu psihološke podrške, strancima smeštenim u Prihvatištu nije obezbeđeno ni stalno ni povremeno prisustvo psihologa.³³² Imajući u vidu da su lišeni slobode, kao i da tražioci azila imaju traumatična iskustva, neophodan im je pristup psihoterapiji, ukoliko to žele. To je posebno značajno jer su tokom boravka u Prihvatištu izolovani od spoljnog sveta, što može da utiče na pogoršanje njihovog mentalnog zdravlja.

327 Informacija dobijena u razgovoru s upravom Prihvatišta koji je obavljen 14. oktobra 2019. godine.

328 Čl. 20, st. 3 Pravilnika o kućnom redu.

329 Informacija dobijena u razgovoru s upravom Prihvatišta koji je obavljen 14. oktobra 2019. godine.

330 Čl. 91, st. 2, tač. 4 ZS.

331 Informacija dobijena u razgovoru s upravom Prihvatišta koji je obavljen 14. oktobra 2019. godine. Dostupno u arhivi BCLJP-a.

332 Informacija dobijena u razgovoru s upravom Prihvatišta koji je obavljen 14. oktobra 2019. godine. Dostupno u arhivi BCLJP-a.

d) Boravak na svežem vazduhu i komunikacija sa spoljnim svetom

Pravilnikom o kućnom redu propisano je da se strancu mora obezbediti da na svežem vazduhu provede najmanje dva sata dnevno, a da se tom prilikom kreće slobodno, te da može učestvovati u društvenim i sportskim aktivnostima. Taj boravak nadziru policijski službenici Prihvatilišta.³³³ Praksa u Prihvatilištu, po rečima upravnika, jeste sledeća: strancima je omogućeno da se slobodno kreću u dvorištu Prihvatilišta, ukoliko to dozvoljavaju vremenske prilike. Stranci s kojima je razgovarao tim BCLJP-a su to potvrdili.

U pogledu komunikacije stranaca sa spoljnim svetom, Pravilnikom o kućnom redu je propisano da stranac, prilikom smeštanja, ima pravo na jedan besplatan telefonski razgovor s diplomatsko-konzularnim predstavništvom države čiji je državljanin.³³⁴ Takva praksa je, međutim, neadekvatna za tražioce azila jer oni često ne žele nikakav kontakt s vlastima zemlje u kojoj su bili progonjeni.³³⁵

Stranci imaju pravo na svakodnevne telefonske razgovore o svom trošku. Telefonski razgovori se vrše s javne govornice u Prihvatilištu.³³⁶ U razgovoru s upravom Prihvatilišta, pravni tim BCLJP-a je informisan da stranci u višemesečnom periodu u toku 2019. godine nisu u mogućnosti da koriste telefonsku govornicu usled tehničkih problema. Nakon toga, pojavio se novi problem u vidu nedostataka halo kartica za njihovu upotrebu. Naime, halo kartice nisu dostupne u Prihvatilištu, već ih po zahtevu stranca kupuju policijski službenici. Iako policijski službenici izlaze u susret ovim zahtevima, halo kartice se retko mogu naći u prodaji. Međutim, uprava Prihvatilišta je davala strancima da koriste službeni telefon, s tim što nisu mogli da obave međunarodne razgovore.³³⁷ Korišćenje službenog telefona Prihvatilišta omogućavano je i strancima koji nemaju sopstvena novčana sredstva, a postoje opravdani razlozi za takav razgovor. U toj prilici, u skladu s odredbom Pravilnika o kućnom redu, telefonski razgovor ne može trajati duže od pet minuta.³³⁸

Nemogućnost redovnog korišćenja javnih govornica dovodi do kršenja prava smeštenih da o svom trošku mogu svakodnevno da razgovaraju s kim god imaju potrebu.³³⁹ Takođe, korišćenje službenog telefona ugrožava privatnost stranca. Naime, čak i kad uprava Prihvatilišta dozvoli strancu da koristi službeni telefon, malo je verovatno da će mu dopustiti da sâm obavi poziv u kancelariji

333 Čl. 17 Pravilnika o kućnom redu.

334 Čl. 24 Pravilnika o kućnom redu.

335 Podatak dobijen na osnovu razgovora pravnog tima BCLJP-a s tražiocima azila.

336 Čl. 24, st. 2 Pravilnika o kućnom redu.

337 Informacija dobijena u razgovoru s upravom Prihvatilišta koji je obavljen 14. oktobra 2019. godine. Dostupno u arhivi BCLJP-a.

338 Čl. 24, st. 5 Pravilnika o kućnom redu.

339 Čl. 24, st. 2 Pravilnika o kućnom redu.

uprave. Privatnost telefonskih razgovora je takođe garantovana Pravilnikom o kućnom redu, osim kad upravnik ili lice koje on odredi uskrate tajnost razgovora kako bi došli do podataka o identitetu ili obezbeđivanju drugih saznanja vezanih za povratak stranca u zemlju porekla.³⁴⁰

4.2.3. Pravo na pravnu pomoć i pristup postupku azila

Prema odredbi ZAPZ, stranac koji je u potrebi za međunarodnom zaštitom može izraziti nameru da traži azil pred službenikom MUP-a raspoređenog u prihvatilištu.³⁴¹ Praksa je da, pošto se stranac obrati službenicima Prihvatilišta s namerom da traži azil, uprava Prihvatilišta obavesti Kancelariju za azil o tome. Nakon toga, Kancelarija za azil izdaje potvrdu strancu o izraženoj nameri za traženje azila. Do kraja novembra 2019. godine, osam osoba je izrazilo nameru da traži azil u Prihvatilištu.³⁴²

ZAPZ predviđa da tražioci azila imaju pravo na informisanje i besplatnu pravnu pomoć.³⁴³ Dodatno, ZS garantuje strancima pristup advokatu, kao i pravo nevladinim i međunarodnim organizacijama da posete prihvatilište.³⁴⁴ U toku 2019. godine, pravni tim BCLJP-a je postavio postere u Prihvatilištu uz pomoć kojih se potencijalni tražioci azila mogu informisati o kontaktima pravnog tima, kao i brošure o pravu na azil na četiri jezika (engleskom, arapskom, persijskom i urdu). Veoma je bitno da stranci u Prihvatilištu imaju pristup pravnoj pomoći kako bi mogli da se informišu o svojim pravima obavezama, a posebno o pravu da traže azil u RS.

U tom pogledu, pravnicima BCLJP-a je prethodnih godina uprava Prihvatilišta omogućila da, po dolasku u Prihvatilište, mogu pravno savetovati strance koji su državljani zemalja iz kojih najčešće dolaze izbeglice. To je činjeno u skladu s odredbama Pravilnika o kućnom redu koji je propisao da poseta mora biti najavljena najmanje jedan dan ranije, a da posete mogu trajati duže od 60 minuta,³⁴⁵ što je u praksi bilo realizovano. Godinama unazad, pravni tim BCLJP-a je periodično posećivao Prihvatilište, te je tom prilikom razgovarao s upravom Prihvatilišta i smeštenim strancima. Posete su dogovarane telefonskim putem. Međutim, u periodu od januara do jula 2019. godine, pravnom timu BCLJP-a bilo je otežano zakazivanje redovnih poseta Prihvatilištu. Naime, uprava Prihvatilišta je obavestila BCLJP da ubuduće mora najavljivati posete pisanim putem preko Kabineta ministra unutrašnjih poslova. To je u praksi značilo da se na

340 Čl. 24, st. 3 Pravilnika o kućnom redu.

341 Čl. 35, st. 2 ZAPZ.

342 Statistički podaci pribavljeni od Kancelarije za azil.

343 Čl. 56 ZAPZ

344 Čl. 91, st. 2, tač. 3 i 8 ZS.

345 Čl. 22, st. 4 Pravilnika o kućnom redu.

odgovor čeka nekoliko nedelja, što zapravo dovodi to toga da stranci ne mogu da dobiju blagovremeno pravnu pomoć.

Potreba za svakodnevnom komunikacijom s upravom i poseta pravnika Prihvatišta, te saznanje o poreklu smeštenih lica u Prihvatištu, značajno je iz više razloga – prvo, kako bi se omogućilo poučavanje smeštenih stranaca o pravu na azil; drugo, da bi stranac mogao da ostvari pravo na pristup postupku azila u RS preko svog punomoćnika; treće, da bi se kroz pristup postupku azila izbeglo prinudno udaljenje stranca kome pretili progon ili zlostavljanje u državi porekla.³⁴⁶

Od jula 2019. godine, Kabinet ministara je odobrio pravnom timu BCLJP-a da jednom mesečno može posetiti Prihvatište i obaviti razgovor s upravom, uz prethodnu telefonsku najavu posete. Međutim, čak i kada je „normalizovana“ procedura najave poseta, uprava Prihvatišta nije davala pravnicima BCLJP-a informacije o broju smeštenih stranaca i njihovom državljanstvu na dan posete, kao ni o tome po kom su osnovu ta lica smeštena u Prihvatište. Takođe, uprava Prihvatišta nije omogućila pravnom timu BCLJP-a da obavi razgovor sa strancima. Prilikom svake posete pravnika BCLJP-a dolaze i prevodioci. Pošto strancima u Prihvatištu nije redovno obezbeđen nijedan prevodilac niti pravnik, postupanje Prihvatišta u 2019. godini ne može se oceniti zakonitim, jer stranci nisu imali mogućnost da blagovremeno budu pravno savetovani na jeziku koji razumeju.³⁴⁷

Takođe, svako pravno savetovanje koje je pravni tim BCLJP-a imao tokom 2019. godine sa strancima i tražiocima azila smeštenim u Prihvatište, obavljano je tek pošto su te osobe uspele prethodno telefonom da kontaktiraju s BCLJP-om. BCLJP je dva stranca nekoliko puta posećivao i pravno ih savetovao. U prvom slučaju, pravni tim BCLJP-a je pravno savetovao državljanina Republike Indije.³⁴⁸ Nakon pravnog savetovanja, on nije želeo da zatraži azil u RS. U drugom slučaju, pravni tim BCLJP-a je obavio pravno savetovanje državljanina Republike Turske.³⁴⁹ Pošto je pred pravnicima BCLJP-a izrazio nameru da traži azil u RS, pravni tim BCLJP je o tome izvestio upravu Prihvatišta, koja je dalje obavestila Kancelariju za azil. Državljaninu Turske je omogućen pristup postupku azila. U novembru 2019. godine, Kancelarija za azil je u tom predmetu sprovela službeni radnju podnošenje zahteva za azil, a dan nakon toga, tražilac azila je pušten iz Prihvatišta i upućen je u CA.

346 Stranac ne sme biti prinudno udaljen na teritoriju gde mu pretili progon zbog njegove rase, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, vere, nacionalne pripadnosti, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja. Čl. 83, st. 1 ZS.

347 Čl. 13 ZAPZ predviđa da se tražiocu koji ne razume službeni jezik postupka azila obezbeđuje besplatna usluga prevodenja na njegov maternji jezik, odnosno na jezik koji razume.

348 Pravno savetovanje je obavljeno 28. juna 2019. godine.

349 Pravno savetovanje je obavljeno 21. oktobra 2019. godine.

Iako je tim BCLJP-a uspeo da pruži pravnu pomoć onim strancima koji su direktno kontaktirali s njim, BCLJP nema celovit uvid u praksu MUP-a prema strancima smeštenim u Prihvatište tokom 2019. godine. Dodatno, MUP nije odgovorilo na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja koje je uputio BCLJP. BCLJP je tražio u zahtevu od MUP-a podatke za 2019. godinu o broju smeštenih tražilaca azila, njihovom polu i državljanstvu, broju angažovanih službenika MUP-a u Prihvatištu, broju osoba koje su podnale zahtev za azil i koje su imale usmenu raspravu u postupku azila za vreme boravka u Prihvatištu.³⁵⁰ U tom pogledu, rad MUP-a je ostao netransparentan.

4.2.4. Zaključak i preporuke

Kancelarija za azil i drugi nadležni organi nastavili su praksu određivanja smeštanja stranaca u Prihvatište koje ima pravnu prirodu lišenja slobode, a da se, pri tom, u zakonskom roku od 48 časova, stranci ne izvode pred nadležni sud. Prilikom razmatranja mogućnosti da se tražilac azila smesti u Prihvatište, neophodno je da Kancelarija za azil, pre nego što odredi boravak strancu u Prihvatištu, razmotri i druge, alternativne oblike ograničenja slobode kretanja. Zatim, neophodno je da Narodna skupština, na predlog Vlade RS, promeni zakonska rešenja tako što bi o određivanju boravka u Prihvatištu i o njegovoj dužini trebalo da odlučuje nadležni sud u roku od 48 sati od momenta određivanja smeštaja u Prihvatištu.

MUP treba da omogući svakodnevno prisustvo lekara opšte prakse u Prihvatištu, makar u ograničenom vremenskom periodu, kao i redovne posete psihologa koji bi obavljali razgovor sa smeštenim licima. To se može obezbediti i preko saradnje s nevladinim organizacijama koje se bave pružanjem psiho-socijalne pomoći.

Takođe, neophodno je da MUP obezbedi u Prihvatištu redovno prisustvo prevodilaca za jezike koje najčešće govore smešteni stranci. Na taj način bi bili jasno poučeni o pravima i obavezama i mogli bi neometano da komuniciraju sa zaposlenima u Prihvatištu.

MUP treba da omogući strancima redovno i lako korišćenje telefona i komunikaciju sa spoljnim svetom, osim u slučajevima kad razlozi bezbednosti nalažu suprotno. U eri veoma razvijene digitalne tehnologije to bi, na primer, moglo da se obezbedi uvođenjem *wifi* interneta u prostorije Prihvatišta, uz dozvolu strancima da koriste mobilne telefone.

U 2019. godini, saradnja Prihvatišta s BCLJP-om nije bila profesionalna i u skladu sa zakonom. Procedura zakazivanja redovnih poseta Prihvatištu bila je veoma spora, a pravnici prilikom poseta Prihvatištu nisu imali pristup svim

350 Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja broj 10–394/19 od 18. oktobra 2019. godine.

smeštenim strancima. Usled toga, stranci nemanju mogućnost da blagovremeno dobiju pravnu pomoć, osim u slučajevima kad sami kontaktiraju s UNHCR-om, BCLJP-om ili drugim pružaocima pravne pomoći. Uprava Prihvatišta treba da omogući strancima nesmetan i blagovremen pristup pravnoj pomoći. Na taj način bi se osiguralo da sve osobe koje su u potrebi za međunarodnom zaštitom, a smeštene su u Prihvatištu, budu poučene o pravu na azil u RS.

Dodatno, uprava Prihvatišta ne daje informacije o svom radu koje se odnose na smeštene strance i postupanje prema njima. MUP bi trebalo da informacije o broju i državljanstvu smeštenih stranaca učini dostupnim svim zainteresovanim licima,³⁵¹ a posebno akterima koji pružaju pravnu pomoć.

351 U skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

5. POLOŽAJ NEPRAĆENE I RAZDVOJENE DECE

RS treba da zaštiti decu u situaciji migracije u istom obimu i na isti način kao i decu koja su stalno nastanjena u RS. Ta obaveza proističe iz nacionalnog zakonodavstva, koje na jednak način tretira svu decu, ali i iz KPD, kao najvažnijeg međunarodnog instrumenta za zaštitu prava deteta, koji je RS ratifikovala i koji se neposredno primenjuje.³⁵² KPD obavezuje sve organe RS da poštuju i obezbeđuju prava svakom detetu na teritoriji i pod jurisdikcijom RS, i to bez diskriminacije po bilo kom osnovu.³⁵³

Pravni okvir kojim se deci garantuje zaštita u RS na relativno je visokom nivou, međutim, u praksi se zakonske odredbe nedovoljno poštuju. To su, između ostalog, ustanovila i ugovorna tela UN.³⁵⁴ Sistem zaštite dece je, uz podršku organizacija civilnog društva, donekle unapređen u odnosu na period pre 2017. godine, ali još uvek postoje izvesni problemi. BCLJP je kao ključne probleme uočio neblagovremenu identifikaciju nepraćene i razdvojene dece, neobezbeđivanje kvalitetne starateljske zaštite i nedostatak odgovarajućih modaliteta alternativnog staranja o deci. Pored toga, nepraćena i razdvojena deca se suočavaju s dodatnim izazovima u postupku azila, kao i u prekršajnom postupku. Način na koji su se svi ti problemi manifestovali u 2019. godini biće bliže opisan u ovom poglavlju.

5.1. Identifikacija dece

Hitna identifikacija nepraćene i razdvojene dece predstavlja prvi korak u obezbeđivanju prioritetnih mera zaštite. Ona je usmerena ka otkrivanju dece bez pratnje roditelja i preliminarnoj proceni njihovih potreba i najboljih interesa, kako bi se deca uputila na adekvatne službe za podršku.³⁵⁵ Polazna osnova za

352 Čl. 16, st. 2 Ustava RS.

353 Čl. 2 KPD.

354 Vidi, na primer, *Zaključna zapažanja o kombinovanim drugom i trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije*, Komitet za prava deteta, UN Doc. CRC/C/SRB/CO/2–3 (Ženeva, 7. mart 2017), dostupno na: <http://bit.ly/2XeQH0X>; i *Zaključna zapažanja o trećem periodičnom izveštaju Srbije*, Komitet za ljudska prava, UN Doc. CCPR/C/SRB/CO/3 (Ženeva, 10. april 2017), dostupno na: <http://bit.ly/2FKEF9H>.

355 *Opšti komentar br. 6 (2005): Postupanje sa decom bez pratnje i razdvojenom decom van zemlje porekla*, Komitet za prava deteta, UN. Doc. CRC/GC/2005/6 (Ženeva, 1. septembar 2005), st. 31–32.

identifikaciju je postojanje stručnih radnika koji će na terenu, na mestima gde izbeglice i migranti neformalno borave, prepoznavati decu i vršiti dalje upućivanje. U skladu s instrukcijama resornog Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (Ministarstvo za rad), to je posao terenskog socijalnog radnika, koji vrši identifikaciju i koordinira podršku detetu do dolaska stručnog radnika³⁵⁶ centra za socijalni rad.³⁵⁷

5.1.1. Problemi u praksi

Pojedini centri za socijalni rad, zbog nedostatka finansijskih sredstava, nisu angažovali terenske socijalne radnike radi identifikacije dece, iako je na teritoriji njihove nadležnosti boravio veliki broj izbeglica i migranata.³⁵⁸ Stručni radnici, s druge strane, na teren su izlazili samo na poziv MUP-a. Interesantno je da terenski socijalni radnici u Beogradu nisu samoinicijativno sprovodili aktivnosti u cilju neposredne identifikacije nepraćene i razdvojene dece.³⁵⁹ Postupali su samo u odnosu na decu koju bi predstavnici organizacija civilnog društva doveli s mestâ neformalnog okupljanja u objekat „Miksalište“.³⁶⁰

Pored toga što nije došlo do uspostavljanja adekvatnog sistema identifikacije dece, u 2019. godini je izostalo evidentiranje svakog deteta³⁶¹ koje uđe na teritoriju RS u skladu s preporukom Komiteta za prava deteta.³⁶² Identifikacija dece se i dalje odvija *ad hoc* a ne sistemski, kako to nalaže KPD.³⁶³ U nedostatku zvaničnih sveobuhvatnih podataka o broju dece migranata koja su boravila na

356 U skladu s čl. 31 Pravilnika o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, stručni radnik organa starateljstva jeste voditelj slučaja, a njegova dužnost je da procenjuje i koordinira postupkom procene potreba konkretnog korisnika, preduzima mere i koordinira preduzimanje mera zaštite i podrške, koristeći potencijale organa starateljstva i drugih službi i resursa u lokalnoj zajednici.

357 Instrukcija o načinu postupanja centra za socijalni rad – organa starateljstva u realizaciji smeštaja maloletnih migranata/izbeglica bez pratnje, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, br. 019-00-19/2018-05 (Beograd, 12. april 2018), deo II, st. 3, dostupno na: <https://bit.ly/338wJb5>.

358 *Izazovi u sistemu azila i migracija: Položaj posebno ranjivih kategorija*, Grupa 484 (Beograd, 2019), str. 32 i 33.

359 Zapisnik sa sastanka Radne grupe za zaštitu dece, UNICEF, Beograd 1. novembar 2019. godine.

360 *Ibid.*

361 Pod evidentiranjem se misli na unošenje podataka o detetu u bazu podataka kojoj imaju pristup svi akteri nadležni za zaštitu prava dece.

362 *Zaključna zapažanja o kombinovanim drugom i trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije*, Komitet za prava deteta, UN Doc. CRC/C/SRB/CO/2-3 (Ženeva, 7. mart 2017), st. 57(a).

363 *Opšti komentar br. 6 (2005): Postupanje sa decom bez pratnje i razdvojenom decom van zemlje porekla*, Komitet za prava deteta, UN Doc. CRC/GC/2005/6 (Ženeva, 1. septembar 2005), st. 31-40.

teritoriji RS, različiti organi i organizacije su – za svoje potrebe – vodili statistiku o broju dece kojoj su pružali usluge.³⁶⁴ Mnogi od ovih podataka se baziraju na procenama, ali ih je korisno predstaviti radi sagledavanja ovog problema.

Prema podacima UNHCR-a, od početka 2019. godine do kraja oktobra, na teritoriju RS pristiglo je 3.064 nepraćene i razdvojene dece.³⁶⁵ MUP je u istom periodu, u skladu sa ZAPZ,³⁶⁶ registrovao samo 640 nepraćene i razdvojene dece, uglavnom iz Avganistana (72%) i Pakistana (11,6%). Dakle, to su deca koja su izrazila nameru da podnesu zahtev za azil u RS. KIRS je, međutim, u CA i PTC smeštao sve migrante, bez obzira na to da li su tražili azil ili ne. Prema njegovim podacima, od početka godine do kraja oktobra 2019. godine, u pet CA i trinaest PTC bilo je 1.907 nepraćene i razdvojene dece,³⁶⁷ odnosno 49,3% od ukupnog broja dece kojoj je KIRS obezbeđivao smeštaj u datom periodu. S druge strane, podaci organizacije *Save the Children* govore da je samo u prvih šest meseci na teritoriju RS pristiglo 1.970 dece izbeglica, od kojih je oko 90% bilo bez pratnje roditelja.³⁶⁸

Upoređujući sve ove podatke, možemo da vidimo da su UNHCR i *Save the Children* na terenu identifikovali mnogo više nepraćene i razdvojene dece nego što ih je bilo smešteno u objekte u nadležnosti KIRS-a. Takođe, vidimo da je veliki broj dece bez pratnje u RS boravio bez regulisanog pravnog statusa, što je, između ostalog, primetila i Evropska komisija.³⁶⁹ Trenutno je jedini način da ova grupa dece reguliše svoj boravak u RS ulazak u postupak azila. Ako pretpostavimo da određeni broj dece migranata zaista nije želeo da podnese zahtev za azil u RS, to ipak ne znači da je trebalo da borave u RS bez regulisanog pravnog statusa na drugi način.

364 KIRS, Ministarstvo za rad, UNHCR, kao i organizacije civilnog društva, prikupljali su zasebne podatke o osobama kojima su pružali usluge, dok je MUP evidentirao samo osobe koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil u RS.

365 Detaljne statistike po mesecima dostupne su na internet prezentaciji UNHCR-a na <https://bit.ly/2svy8ft> i na <https://bit.ly/2LkIrZY>.

366 Čl. 35 ZAPZ.

367 Odgovor KIRS-a na zahtev BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja br. 019–5048/1–2018 od 13. novembra 2019. godine.

368 Uporedi: Ivan Tasić, *Refugees and Migrants at the Western Balkans Route Regional Overview, January – March 2019*, Save the Children (april 2019) str. 9, dostupno na: <https://bit.ly/33gx4IC> i Katarina Jovanović, *Refugees and Migrants at the Western Balkans Route Regional Overview, April – June 2019*, Save the Children (jul 2019), str. 9, dostupno na: <https://bit.ly/2OdsEy5>.

369 Republika Srbija: Izveštaj za 2019. godinu koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, Saopštenje o politici proširenja EU za 2019. godinu, SWD(2019)219 (Brisel, 29. maj 2019) str. 41–42, dostupno na: <https://bit.ly/2XWxfYQ>.

5.1.2. Zaključak i preporuke

Uspostavljanje efikasnog sistema identifikacije i evidentiranja sve dece koja ulaze na teritoriju RS jeste preduslov za pružanje zaštite. Kao što je već pomenu- to, nepraćena i razdvojena deca su posebno u riziku od kršenja osnovnih ljud- skih prava. Činjenica da stotine dece u RS boravi praktično nezakonito je bez legitimnog opravdanja. Zbog toga svi državni organi koji postupaju s tom decom moraju da im posvete posebnu pažnju.

Da bi se to obezbedilo, potrebno je da ključni državni organi – Ministarstvo za rad, KIRS i MUP – deluju koordinisano kako bi identifikovali i evidentira- li svako nepraćeno dete. MUP svakom detetu treba da reguliše pravni status u smislu odredbi ZS i ZAPZ, a uz saradnju s organom starateljstva. Ministarstvo za rad bi trebalo, u saradnji s Upravom za strance pri MUP-u, da razmotri moguć- nost da se deci bez regulisanog pravnog statusa obezbedi humanitarna zaštita ili neki drugi oblik zakonskog boravka u skladu s odredbama ZS.³⁷⁰

5.2. Neadekvatna starateljska zaštita

KPD garantuje deci pravo na zaštitu i brigu koja je neophodna za detetovu dobrobit.³⁷¹ Minimalni standard zaštite podrazumeva da nijedno dete nikada ne sme biti bez podrške i zaštite zakonskog staratelja ili druge ovlašćene odgovorne odrasle osobe ili merodavnog javnog tela.³⁷²

Efikasan sistem starateljstva je polazna osnova za pružanje zaštite i garan- tovanje prava nepraćenoj i razdvojenoj deci. Starateljska uloga je sveobuhvatna i uključuje pružanje podrške detetovom razvoju i ostvarivanju njegovih najboljih interesa kroz pristup zdravstvenoj zaštiti, psihosocijalnoj podršci, obrazovanju, alternativnom staranju i ostalim pravima. Svako dete bez roditeljskog staranja moralo bi bez odlaganja biti stavljeno pod privremeno starateljstvo, kako bi se što pre kreirao plan o njegovom staranju u cilju iznalaženja privremenih i trajnih rešenja u skladu s njegovim najboljim interesom.³⁷³

Postupak stavljanja deteta pod starateljstvo je po svojoj prirodi hitan,³⁷⁴ a pokreće ga organ starateljstva po službenoj dužnosti ili na osnovu inicijative dr- žavnih organa, udruženja i građana.³⁷⁵ Organ starateljstva dužan je da odmah

370 Čl. 40 ZS.

371 Čl. 3, st. 2 KPD.

372 *Smernice za alternativno staranje o deci: rezolucija usvojena od strane Generalne skupštine, UN Doc. A/RES/64/142* (Njujork, 24. februar 2010), st. 19, dostupno na: <http://bit.ly/2X57t2k>.

373 Čl. 135 i 137 Porodičnog zakona, *Sl. glasnik RS*, br. 18/05, 72/11 i 6/15.

374 Čl. 332 Porodičnog zakona.

375 Čl. 339 Porodičnog zakona.

doneše rešenje o stavljanju pod starateljstvo, a najkasnije u roku od 30 dana od dana kada je obavешten o postojanju potrebe za starateljstvom.³⁷⁶

Ministarstvo za rad je zakonske odredbe dodatno pojasnilo instrukcijom donetom 2017. godine³⁷⁷ i delimično revidiranom 2018. godine.³⁷⁸ Uvidom u ovaj dokument stiće se utisak da se starateljstvo nad nepraćenom i razdvojenom decom migrantima svodi prvenstveno na iznalaženje adekvatnog smeštaja za dete. S druge strane, izostaje naglasak na dugoročnom planiranju mera zaštite uz sagledavanje najboljeg interesa svakog deteta, kao što nalaže KPD.³⁷⁹

Izuzimajući decu koja su boravila u institucijama socijalnog tipa,³⁸⁰ manje od 16% nepraćene i razdvojene dece iz CA u Krnjači³⁸¹ bilo je stavljeno pod privremeno starateljstvo rešenjem organa starateljstva.³⁸² U praksi se dete stavlja pod starateljstvo tek ukoliko je to potrebno radi sprovođenja određene procedure (postupak azila, medicinske intervencije i slično) ili prevoza deteta od jednog do drugog mesta, što zahteva prisustvo staratelja. Potvrda o registraciji detetove namere da podnese zahtev za azil u RS bila je često osnov da se dete stavi pod privremeno starateljstvo. Dakle, tek kada bi se dete registrovalo u postupku azila, teritorijalno nadležni organ starateljstva bi mu odredio privremenog staratelja u cilju sprovođenja tog postupka.³⁸³ To ne samo da nije u skladu s odredbama KPD i Porodičnog zakona, već je u suprotnosti sa ZAPZ, koji predviđa da se registracija deteta u postupku azila odvija isključivo nakon što je detetu postavljen privremeni staratelj.³⁸⁴

376 Čl. 332, st. 4 Porodičnog zakona.

377 Instrukcija o postupanju centara za socijalni rad i ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika u obezbeđivanju zaštite i smeštaja maloletnih migranata bez pratnje, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja br. 011-00-00682/2017-1 (Beograd, 10. oktobar 2017), dostupno na: <https://bit.ly/2KILlX>.

378 Instrukcija o načinu postupanja centra za socijalni rad – organa starateljstva u realizaciji smeštaja maloletnih migranata/izbeglica bez pratnje, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, br. 019-00-19/2018-05 (Beograd, 12. april 2018), deo II, st. 3.

379 Vidi više u: Nevena Milutinović, *Institut starateljstva za decu bez pratnje ili odvojenu od roditelja/staratelja, Analiza stanja i preporuke za unapređenje*, Save the Children (Beograd, 2019), dostupno na <https://bit.ly/2P1Exrm>.

380 Na teritoriji Beograda, samo 91 dete je od početka 2019. godine do kraja oktobra boravilo u tim institucijama. Više informacija vidi u delu koji se odnosi na alternativno zbrinjavanje dece.

381 Vidi odeljak o alternativnom zbrinjavanju dece za više informacija o broju dece smeštene u CA u Krnjači.

382 Prema podacima Gradskog centra za socijalni rad u Beogradu, na čijoj se teritoriji nalazi CA u Krnjači, pod privremeno starateljstvo je od početka godine do kraja oktobra 2019. stavljeno 377 nepraćene dece; odgovor na zahtev BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja, br. 550/414, od 18. novembra 2019. godine.

383 Odgovor MRZBSP-a na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 07-00-00989/2018-15 od 9. novembra 2018. godine.

384 Čl. 11 ZAPZ i čl. 5, st. 2 Pravilnika o načinu i postupku registracije i izgledu i sadržini potvrde o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil (*Sl. glasnik RS*, br. 42/18).

Dakle, pored postojanja propisa, u RS postoje sistemski problemi u njihovoj primeni. To je, između ostalog, pre dve i po godine utvrdio Komitet za prava deteta i dao preporuku RS da osigura potpuno uključivanje nepraćene i razdvojene dece u postojeći sistem zaštite.³⁸⁵ Komitet za ljudska prava je, našavši da nepraćena i razdvojena deca nemaju pristup starateljima, preporučio RS da obezbedi toj deci adekvatno starateljstvo i tretman u skladu s najboljim interesom deteta.³⁸⁶ Iz perspektive punomoćnika u postupku azila, tim BCLJP-a je uočio nekoliko sistemskih problema, koji će detaljnije biti objašnjeni u nastavku ovog odeljka.

5.2.1. Nedovoljni kapaciteti organa starateljstva

Najčešći izgovor za izostanak brzog reagovanja organa starateljstva jeste nedovoljan broj stručnih radnika, preopterećenost poslom, kao i nedostatak prevoznih sredstava i logistike.³⁸⁷ Taj problem je prethodnih godina prepoznalo i samo Ministarstvo za rad,³⁸⁸ ali se čini da nije mnogo urađeno po tom pitanju.

BCLJP je, posredstvom zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, došao do zaključka da centri za socijalni rad i dalje nemaju dovoljno ljudskih resursa. To kod stručnih radnika i staratelja dovodi do preopterećenosti poslom, što se svakako odražava na dostupnost i kvalitet zaštite koja se pruža nepraćenoj i razdvojenoj deci. Takođe, odražava se i na zdravlje i motivisanost za rad osoba koje vrše dužnost staratelja, što dovodi do brzog „sagorevanja“ (*burn out*). Na taj način, sistem zapravo gubi stručne radnike u koje je ulagao i koji bi, zbog iskustva, mogli da se brinu o deci na adekvatan način.

Samo u prvom tromesečju 2019. godine, Gradski centar za socijalni rad u Beogradu doneo je 350 rešenja kojima su nepraćena i razdvojena deca stavljena pod privremenu starateljsku zaštitu, 5 rešenja o neposrednom privremenom starateljstvu, a nije bilo kolektivnih starateljstava.³⁸⁹ U isto vreme, 13 osoba je vršilo dužnost privremenog staratelja, a dva voditelja slučaja bila su zadužena za rad s nepraćenom i razdvojenom decom.³⁹⁰ To znači da je jedan staratelj na teritoriji opštine Palilula u prvom tromesečju 2019. godine morao da se stara o najmanje

385 *Zaključna zapažanja o kombinovanim drugom i trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije*, Komitet za prava deteta, UN Doc. CRC/C/SRB/CO/2–3 (Ženeva, 7. mart 2017), st. 57(b).

386 *Zaključna zapažanja o trećem periodičnom izveštaju Srbije*, Komitet za ljudska prava, UN Doc. CCPR/C/SRB/CO/3 (Ženeva, 10. april 2017), st. 32–33.

387 Zaključak je izveden na osnovu brojnih razgovora sa stručnim radnicima organa starateljstva i privremenim starateljima u toku 2019. godine.

388 *Studija: Upravljanje ljudskim i socijalnim resursima u centrima za socijalni rad u Republici Srbiji sa prezentacijom primenjenih metoda istraživanja i rezultata sprovedenih analiza postojećeg stanja*, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, JN 10/2018 – dopunjena verzija (Beograd, 16. jul 2018), str. 13, dostupno na: <https://bit.ly/2QJHnLX>.

389 Odgovor na zahtev BCLJP-a za slobodan pristup informacijama od javnog značaja br. 550–139 od 22. aprila 2019. godine.

390 *Ibid.*

26 dece, odnosno da je jedan voditelj slučaja bio zadužen za preko 175 dece. Poređenja radi, minimalnim standardima za zaštitu dece u humanitarnim aktivnostima predviđeno je da jedan voditelj slučaja ne treba da bude zadužen za više od 25 dece,³⁹¹ jer se na taj način umanjuje kvalitet njegovog rada. Na ovom mestu treba spomenuti i da su se sredstva za finansiranje rada staratelja i voditelja slučaja u odnosu na decu migrante u 2019. godini uglavnom obezbeđivala preko projekata organizacija civilnog društva, što nije sistemsko i održivo rešenje.³⁹²

5.2.2. Nezakonito postupanje Centra za socijalni rad u Sjenici

Porodičnim zakonom je predviđeno da centar za socijalni rad nepraćenoj i razdvojenoj deci može da postavi privremenog staratelja³⁹³ ili da neposredno obavlja tu dužnost.³⁹⁴ Međutim, nepraćena i razdvojena deca koja borave u CA u Sjenici se, odlukom Centra za socijalni rad u Sjenici, stavljaju pod kolektivno starateljstvo.³⁹⁵ Kao oblik kolektivnog starateljstva, Porodičnim zakonom je predviđeno da se samo direktor ustanove socijalne zaštite za smeštaj korisnika ili zaposleni u toj ustanovi – dakle, ne u centru za socijalni rad – može postaviti za staratelja svih štićenika smeštenih u tu ustanovu ako je to u interesu štićenika.³⁹⁶ Dakle, praksa Centra za socijalni rad u Sjenici je u tom pogledu bila nezakonita.

Dodatno, kolektivno starateljstvo nad svom decom koja borave u CA u Sjenici vrši jedna osoba, koja neretko mora da se stara i o nekoliko desetina dece.³⁹⁷ Pružanje starateljske zaštite je jedan vrlo kompleksan proces koji iziskuje uspostavljanje odnosa poverenja s detetom i delovanje u njegovom najboljem interesu. Ukoliko jedna osoba mora da preduzima sve mere starateljske zaštite za veliki broj dece, postavlja se pitanje kvaliteta vršenja starateljske dužnosti i da li je to zaista u interesu štićenika.

391 *Minimalni standardi za zaštitu dece u humanitarnim aktivnostima*, Radna grupa za zaštitu dece (2012), str. 138, dostupno na: <https://bit.ly/2szzjur>.

392 UNHCR, nadležni organi i nevladina organizacija IDEAS pilotirali su program starateljstva koji čine trenirani i supervizirani profesionalni staratelji u Beogradu i Sjenici, čija se naknada za rad u celosti obezbeđuje iz sredstava navedenih organizacija.

393 U skladu s čl. 132, st. 2, tač. 4 Porodičnog zakona, organ starateljstva je dužan da postavi privremenog staratelja stranom državljaninu koji se nalazi ili ima imovinu na teritoriji RS.

394 Čl. 131 Porodičnog zakona predviđa mogućnost neposrednog starateljstva, koje podrazumeva da sam organ starateljstva vrši dužnost staratelja ukoliko je to u interesu deteta. Rešenjem o neposrednom vršenju poslova staratelja određuje se stručnjak organa starateljstva koji će u njegovo ime obavljati poslove staratelja.

395 Vidi, na primer, rešenje Centra za socijalni rad u Sjenici br. 560–64 od 22. januara 2019. godine.

396 Čl. 130 Porodičnog zakona.

397 Zaključak je izveden na osnovu uvida u rešenja o stavljanju pod kolektivno starateljstvo dece koju su postupku azila zastupali pravnici BCLJP-a. Naime, rešenjem br. 560–855 od 27. novembra 2018. godine, pod kolektivno starateljstvo M. L. stavljeno je 77 dece iz Avganistana, a rešenjem 560–64 od 22. januara 2019. godine, pod kolektivno starateljstvo iste osobe stavljeno je još 35 dece iz Avganistana.

5.2.3. Zaključak i preporuke

Ministarstvo za rad, odnosno centri za socijalni rad u njegovoj nadležnosti, imaju obavezu da svako nepraćeno i razdvojeno dete stave pod privremeno starateljstvo i da naprave plan staranja u skladu s procenom najboljeg interesa deteta u cilju iznalaženja trajnog rešenja. Ponekad je nemoguće odmah utvrditi šta je detetov najbolji interes u smislu trajnog rešenja, ali je potrebno konstantno preduzimati korake koji vode ka tome.

Postavljanje privremenog staratelja svakom detetu i temeljno utvrđivanje njegovih najboljih interesa takođe je preduslov pružanja ostalih oblika zaštite. Shodno preuzetim međunarodnim obavezama, obezbeđivanje adekvatnog sistema starateljstva je prvenstveno obaveza države. S druge strane, trenutni ljudski resursi organa starateljstva za brigu o nepraćenoj i razdvojenoj deci – koji, uzgred, nisu dovoljni – gotovo se u celosti projektно finansiraju iz sredstava civilnog društva. Kao takvi, oni su dugoročno neodrživi jer nije izvesno do kada će se obezbeđivati sredstva i za postojeći broj staratelja. Prema tome, nadležno Ministarstvo za rad mora da obezbedi deci adekvatan nivo zaštite kroz dugoročno planirane i održive programe, kao i da uloži dodatne napore da tu zaštitu unapredi.

5.3. Nedosledna primena propisa u postupku azila

ZAPZ predviđa posebnu zaštitu prava deteta u postupku azila.³⁹⁸ Zakonska rešenja u postupku azila su u velikoj meri u skladu s međunarodnim standardima, iako se to ne može reći i za njihovu primenu. Ovde ćemo pokazati na koji način su se pojedine odredbe ZAPZ primenjivale u 2019. godini.

5.3.1. Načelo najboljeg interesa deteta

Princip najboljeg interesa deteta predstavlja jednu od suštinskih vrednosti KPD i on prožima primenu i tumačenje svih ostalih prava zagwarantovanih tim međunarodnim dokumentom.³⁹⁹ Prema shvatanju Komiteta za prava deteta, procena najboljeg interesa se sastoji od evaluacije i dovođenja u ravnotežu svih elemenata koji su neophodni za donošenje odluke u konkretnoj situaciji u korist određenog deteta.⁴⁰⁰

398 Više o tome vidi u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2018*, str. 49–55.

399 *Opšti komentar br. 14 (2013) o pravu deteta da njegovi ili njeni interesi budu od prvenstvenog značaja* (čl. 3, stav 1), Komitet za prava deteta, UN Doc. CRC/C/GC/14 (Ženeva, 29. maj 2013), st. 1.

400 *Ibid.*, st. 47.

U obrazloženju zašto je donesena određena odluka potrebno je eksplicitno navesti činjenice u vezi s okolnostima u kojima se nalazi dete.⁴⁰¹ Ako se odluka razlikuje od mišljenja deteta, donosilac odluke mora jasno obrazložiti zašto je takva odluka u najboljem interesu deteta.⁴⁰² Pored toga što mora da proceni trenutnu bezbednost i integritet deteta,⁴⁰³ donosilac odluke mora da proceni budući rizik od povreda i drugih posledica odluke.⁴⁰⁴

Sve do stupanja na snagu ZAPZ, organi u postupku azila nisu u svojim odlukama vodili računa o najboljem interesu deteta.⁴⁰⁵ Takođe, iz prakse BCLJP-a, koji od 2012. godine zastupa decu u postupku azila, proističe da je jedina procesna garancija za decu često bila puko prisustvo privremenog staratelja na službenim radnjama.

Za razliku od prethodno važećeg ZA, ZAPZ eksplicitno garantuje da se prilikom sprovođenja odredaba tog zakona postupa u skladu s načelom najboljeg interesa maloletnog lica.⁴⁰⁶ Unošenje ove odredbe u tekst Zakona delimično je doprinelo korigovanju prakse postupajućih organa kada su u pitanju nepraćena i razdvojena deca tražioci azila. Iako ZAPZ ne predviđa eksplicitno da organi koji odlučuju u postupku azila moraju da uvažavaju mišljenje organa starateljstva, tu obavezu predviđa Porodični zakon. Naime, nalaz i mišljenje⁴⁰⁷ organa starateljstva neophodno je pribaviti prilikom odlučivanja o zaštiti prava deteta.⁴⁰⁸ Kako se u postupcima azila odlučuje, *inter alia*, o zaštiti prava deteta, postupajući organi bi morali da pribave mišljenje organa starateljstva.

Jedna od prvih odluka u kojoj je na adekvatan način cenjen najbolji interes deteta jeste rešenje⁴⁰⁹ Komisije za azil po žalbi na odluku Kancelarije za azil o obustavljanju postupka u predmetu nepraćenog deteta iz Avganistana. To dete je podnelo zahtev za azil u vreme važenja ZA. Poništavajući rešenje Kancelarije za azil, Komisija za azil je istakla da je, prilikom donošenja osporenog rešenja, povređen zakon na štetu deteta. Komisija je, obrazlažući odluku, navela da dete

401 *Ibid.*, st. 97.

402 *Ibid.*

403 *Ibid.*

404 *Ibid.*, st. 74.

405 Zaključak je izveden na osnovu uvida u sve odluke Kancelarije za azil i Komisije za azil u periodu od 2008. do 2018. godine, koje su dobijene po osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

406 Čl. 10 ZAPZ.

407 Članom 62 Pravilnika o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad (*Sl. glasnik RS*, br. 59/08, 37/10, 39/11 – dr. pravilnik, 1/12 – dr. pravilnik i 51/19) predviđeno je da voditelj slučaja sačinjava nalaz i stručno mišljenje kada su rezultati sprovedene procene potrebni sudu, drugom organu ili ustanovi.

408 Čl. 270 Porodičnog zakona.

409 Rešenje Komisije za azil br. AŽ-49/18 od 5. novembra 2018. godine.

ima pravo na posebnu brigu i da organi u postupku azila moraju da postupaju u njegovom najboljem interesu. Pored toga, Komisija za azil je istakla da se u tom slučaju, ali i u svim ostalim slučajevima kada su u pitanju nepraćena i razdvojena deca koja su zahtev za azil podnela u vreme važenja ZA, primenjuje ZAPZ, kao generalno povoljniji zakon u odnosu na ZA.

Tokom 2019. godine, Kancelarija za azil je u nekoliko slučajeva pravilno primenila odredbe ZAPZ kojima se štite interesi deteta u postupku azila.⁴¹⁰ U odluci od 28. januara 2019. godine, Kancelarija za azil je okolnosti vezane za progon nepraćenog deteta iz Iraka posmatrala kroz lupu najboljeg interesa deteta, konsultujući čak i mišljenje psihologa.⁴¹¹ Slično je Kancelarija za azil postupila u predmetu po zahtevu za azil nepraćenog deteta iz Avganistana.⁴¹² U tom slučaju, obrazlažući odluku o dodeljivanju utočišta, prvostepeni organ je priklonio posebnu pažnju nalazu i mišljenju organa starateljstva.⁴¹³ Pri tome je posebno cenio činjenicu da je podnosilac zahteva za azil imao samo 13 godina kada je napustio državu porekla.⁴¹⁴

Vrlo širokim tumačenjem Smernica o alternativnom staranju o deci koje su usvojene 2010. godine rezolucijom UN (Smernice),⁴¹⁵ Kancelarija za azil je u nekoliko predmeta zauzela stav da deci koja su u toku postupka azila napunila 18 godina treba pružiti posebne procesne garancije u postupku azila.⁴¹⁶ Naime, prvostepeni organ je istakao da se u smislu najbolje brige o detetu mora voditi računa o deci u „tranzicionom periodu“, sve do trenutka kada je osoba dovoljno osnažena da može adekvatno da se brine o sebi.⁴¹⁷

Nasuprot ovako liberalnom tumačenju „mekog“ prava, Kancelarija za azil u nekoliko drugih slučajeva nije uzela u obzir čak ni izveštaje koje su joj dostavili punomoćnici i organi starateljstva, a kamoli da je samostalno pružila argumente

410 Vidi rešenje Kancelarije za azil br. 26–329/18 od 23. decembra 2018. godine, i rešenje Kancelarije za azil br. 26–2348/17 od 28. januara 2019. godine.

411 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–2348/17 od 28. januara 2019, str. 7–8.

412 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–784/18 od 20. novembra 2019. godine.

413 *Ibid.*, str. 5.

414 *Ibid.*

415 *Guidelines for the Alternative Care of Children: resolution / adopted by the General Assembly, A/RES/64/142* (Njujork, 24. februar 2010), dostupno na: <https://bit.ly/2P8E3OM>. Kao što im ime govori, Smernice se odnose na boravak deteta u sistemu socijalne zaštite ili u hraniteljskom smeštaju, a ne na postupak azila. Odredbu kojom se deci omogućava da i posle sticanja punoletstva u tzv. tranzicionom periodu nastave da koriste usluge alternativnog staranja (st. 28), Kancelarija za azil tumačila je kao osnov za primenu posebnih procesnih garancija u postupku azila.

416 Vidi, na primer, rešenje Kancelarije za azil br. 26–2348/17 od 28. januara 2019. godine i rešenje Kancelarije za azil br. 26–2643/17 od 30. januara 2019. godine.

417 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–2643/17 od 30. januara 2019. godine, str. 7 i rešenje Kancelarije za azil br. 26–2348/17 od 28. januara 2019. godine str. 8.

u korist interesa nepraćenog deteta. Tako je Kancelarija za azil u rešenju od 30. septembra 2019. godine⁴¹⁸ pokazala suštinsko nerazumevanje koncepta najboljeg interesa deteta, navodeći sledeće:

Postupajući organ je posebnu pažnju obratio na činjenicu da je A.A. maloletno lice bez pratnje. Međutim, ta činjenica ne može biti od presudnog značaja za samu odluku, imajući u vidu da je Avganistan potpisao i ratifikovao mnoge međunarodne Protokole i Konvencije o zaštiti ljudskih prava, između ostalog i UN Konvenciju o pravima deteta od 28.03.1994. godine, kao i da je nacionalno zakonodavstvo usmereno na zaštitu dece.⁴¹⁹

U tom predmetu, Kancelarija za azil je odbila zahtev deteta, iako to dete nema mogućnost da se vrati i da bezbedno boravi u Avganistanu. Propuštanjem da na adekvatan način proceni opasnost od kršenja njegovih prava u slučaju povratka u Avganistan i ne obrazlažući zbog čega je takva odluka u njegovom najboljem interesu, Kancelarija za azil je prekršila pravila postupka i dovela ga u opasnost od kršenja načela *non-refoulement*. U slučaju A. A., Kancelarija za azil je samo utvrdila da je Avganistan ratifikovao Konvenciju o pravima deteta i druge međunarodne ugovore o ljudskim pravima. Međutim, ono što je Kancelarija za azil propustila da uradi – a bila je u obavezi – jeste da istraži na koji način Avganistan u praksi poštuje i štiti ljudska prava dece.

Kada je u pitanju ocena Kancelarije za azil da najbolji interes deteta ne može da bude od presudnog značaja za odluku, ističemo da, shodno KPD, najbolji interes deteta mora da bude od prvenstvenog značaja u svim odlukama koje se deteta tiču.⁴²⁰ Izraz „od prvenstvenog značaja“ ukazuje da najbolji interesi deteta moraju imati prednost nad drugim faktorima.⁴²¹ Kancelarija za azil, takođe, nije dala pravno-relevantno objašnjenje zbog čega je povratak u Avganistan u najboljem interesu A. A., kao i na koji način su odmereni različiti elementi relevantni za procenu najboljeg interesa (koji nisu ni identifikovani).⁴²² Pored toga, Kancelarija za azil je u tom predmetu zanemarila nalaz i mišljenje Gradskog centra za socijalni rad u Beogradu – Odeljenja Palilula, dostavljenog tom organu 20. avgusta 2019. godine. Postupajući na taj način, prvostepeni organ je prekršio ne samo pravila postupka azila,⁴²³ već i KPD i njen čl. 3, koji predstavlja stub međunarodno-pravne zaštite deteta.

418 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–932/19 od 30. septembra 2019. godine.

419 *Ibid.*

420 Čl. 3, st. 2 KPD.

421 *Opšti komentar br. 14 (2013) o pravu deteta da njegovi ili njeni interesi budu od prvenstvenog značaja (čl. 3, stav 1)*, Komitet za prava deteta, UN Doc. CRC/C/GC/14 (Ženeva, 29. maj 2013), st. 37.

422 *Ibid.*, st. 46.

423 Čl. 10 ZAPZ.

Možemo zaključiti da Kancelarija za azil pravilno primenjuje ZAPZ i uzima u obzir mišljenje organa starateljstva samo u slučaju kada donosi pozitivne odluke u postupku azila. To, naravno, ne znači da pravilna primena zakona vodi isključivo ka donošenju pozitivnih odluka. Svaka odluka zasnovana na zakonu, pozitivna ili negativna, treba da sadrži procenu mogućih efekata odluke na dete. Dodatno, Kancelarija za azil morala bi da pokaže na koji način su prava deteta uzeta u obzir u procesu odlučivanja. S tim u vezi, mora da ponudi obrazloženje zašto je zaključak Kancelarije za azil u najboljem interesu deteta, na kojim kriterijumima se bazira, kao i na koji način su različiti interesi deteta odmeravani u odnosu na druga razmatranja.⁴²⁴

5.3.2. Obavljanje službenih radnji bez prisustva privremenog staratelja

ZAPZ propisuje da se detetu bez pratnje bez odlaganja određuje privremeni staratelj, koji zastupa interese deteta u postupku azila.⁴²⁵ Izričito je propisano da nepraćeno dete izražava nameru da traži azil uz obavezno prisustvo privremenog staratelja.⁴²⁶ Dodatno, Pravilnikom o registraciji⁴²⁷ predviđeno je da se registracija nepraćene dece vrši u prisustvu privremenog staratelja kojeg određuje nadležni centar za socijalni rad.⁴²⁸

Međutim, prema iskustvu BCLJP-a, deca su i u toku 2019. godine izražavala nameru da podnesu zahtev za azil i bila registrovana od strane policijskih službenika bez prisustva privremenog staratelja. Predstavnik centra za socijalni rad po službenoj dužnosti u najboljem slučaju se pojavi da potpiše potvrdu o registraciji deteta koje je izrazilo nameru da podnese zahtev za azil. Po izlasku iz policijske stanice, opet predaje dete terenskom socijalnom radniku, koji dalje postupa s detetom u cilju obezbeđivanja urgentnog smeštaja, zdravstvenog pregleda i slično. Tek kada se sve to obavi, detetu se postavlja privremeni staratelj. Takvo postupanje nadležnih organa ne samo da je nezakonito, nego je i protivno načelu poštovanja najboljeg interesa deteta, predviđenog odredbama ZAPZ i KPD. Pored toga, protivno je i Porodičnom zakonu, koji predviđa da se nepraćenom i razdvojenom detetu po hitnom postupku⁴²⁹ imenuje staratelj.⁴³⁰

424 Opšti komentar br. 14 (2013) o pravu deteta da njegovi ili njeni interesi budu od prvenstvenog značaja (čl. 3, stav 1), Komitet za prava deteta, UN Doc. CRC/C/GC/14 (Ženeva, 29. maj 2013), st. 6.3.

425 Čl. 12 ZAPZ.

426 Čl. 12, st. 5 ZAPZ.

427 Sl. glasnik RS, br. 42/18.

428 Čl. 5, st. 2 Pravilnika.

429 Čl. 332, st. 1 Porodičnog zakona.

430 Čl. 132, st. 2, tač. 4 Porodičnog zakona.

Ovu nezakonitu⁴³¹ praksu MUP-a i centara za socijalni rad ilustrujemo slučajem deteta iz Avganistana koje je registrovano 23. marta 2019. godine, a privremenog staratelja dobilo je tek 15. aprila 2019. godine. Dodatno, ovo dete je, takođe bez prisustva privremenog staratelja, pred ovlašćenim službenikom Kancelarije za azil podnelo zahtev za azil,⁴³² što je nezakonito.⁴³³ Takođe, ovlašćeni službenik Kancelarije za azil je 19. juna 2019. godine pokušao da sprovede usmenu raspravu u postupku azila bez prisustva privremenog staratelja koji mu je već bio postavljen, u trenutku kada dete nije imalo punomoćnika u postupku azila. Iako se na službenoj radnji pojavio voditelj slučaja⁴³⁴ iz organa starateljstva, dete tu osobu nije poznavalo niti je ona – upravo zbog nepoznavanja detetovih individualnih okolnosti – mogla na najbolji način da se stara o njegovim interesima. Zbog svega toga, dete je na samoj usmenoj raspravi izjavilo da želi da dà iskaz isključivo u prisustvu svog privremenog staratelja i da zahteva da ostvari pravo na punomoćnika u postupku azila. Službenik Kancelarije za azil je, potom, postavio sprovođenje usmene rasprave dok se ti uslovi ne ispune.⁴³⁵

Prisustvo staratelja u svim pravnim radnjama koje uključuju dete je obavezno.⁴³⁶ Pomenuta obaveza takođe proističe iz odredaba KPD.⁴³⁷ Međutim, vidimo da se i u 2019. godini nastavila nezakonita praksa da policijski službenici registruju decu pre nego što im je postavljen privremeni staratelj. Dodatno, zabeleženo je da se službene radnje u postupku azila sprovode bez prisustva detetovog privremenog staratelja.

5.3.3. Dugo trajanje postupka

ZAPZ propisuje da se u postupku azila vodi računa o specifičnoj situaciji lica kojima su potrebne posebne procesne ili prihvatne garancije, a među kojima

431 To je u suprotnosti s čl. 11 ZAPZ, koji predviđa da nameru za traženje azila za dete izražava roditelj ili staratelj. Primera radi, potvrda o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil u RS br. 454/2018/2018, izdata je 26. oktobra 2018. godine nepraćenom detetu iz Avganistana, a da potvrdu nije potpisao njegov privremeni staratelj.

432 Zahtev za azil u predmetu 26–932/19 podnet je 10. aprila 2019. godine, dakle pet dana pre nego što je detetu određen privremeni staratelj u skladu sa zakonom.

433 Čl. 12 ZAPZ.

434 Voditelj slučaja zapravo usmerava rad privremenog staratelja, koji mora da izveštava voditelja slučaja i da pribavlja njegovu saglasnost za obavljanje pojedinih aktivnosti ili pravnih radnji. Dužnost privremenog staratelja je da prati kvalitet usluga koje se pružaju detetu, da pomaže detetu u donošenju odluka kroz blagovremeno pružanje svih relevantnih informacija, kao i da se stara o najboljem interesu deteta.

435 Zapisnik o događaju br. 26–932/19 od 19. juna 2019. godine.

436 Čl. 12 ZAPZ.

437 *Opšti komentar br. 6 (2005): Postupanje sa decom bez pratnje i razdvojenom decom van zemlje porekla*, Komitet za prava deteta, UN Doc. CRC/GC/2005/6 (Ženeva, 1. septembar 2005), st. 33.

su i nepraćena i razdvojena deca.⁴³⁸ Obaveza nadležnih organa da detetu bez pratnje obezbede posebne procesne odredbe u postupku azila proizilazi ne samo iz ZAPZ, već i iz odredaba ratifikovane KPD.⁴³⁹

U smislu ZAPZ, deci se pruža odgovarajuća pomoć, kao i tražiocima azila koji, s obzirom na svoje lične okolnosti, nisu sposobni da ostvaruju prava i obaveze.⁴⁴⁰ Tako široko i neprecizno definisana odredba ostavlja mnogo prostora za različite interpretacije u primeni. U slučajevima u kojima su pravnici BCLJP-a bili punomoćnici u postupku azila, ova odredba se retko primenjuje. U jednom slučaju, Kancelarija za azil je pravilno prekinula usmenu raspravu nepraćenog deteta zato što je postupajući službenik smatrao da dete iz zdravstvenih razloga ne može adekvatno da učestvuje u toj procesnoj radnji. Usmena rasprava je odložena dok se u odnosu na to dete ne obave potrebni zdravstveni pregledi.⁴⁴¹

Kao procesnu garanciju, ZAPZ predviđa da postupci po zahtevu za azil deteta bez pratnje imaju prioritet u odnosu na druge postupke.⁴⁴² Međutim, iz iskustva BCLJP-a, ta odredba se gotovo uopšte ne poštuje u praksi. Naime, deca koju su pravnici BCLJP-a zastupali u postupku azila čekala su i po nekoliko meseci samo da im Kancelarija za azil zakaže usmenu raspravu u postupku azila.⁴⁴³

Ilustrativan je primer nepraćenog deteta iz Avganistana koje je podnelo zahtev za azil 21. septembra 2018. godine, a koje je saslušano tek šest meseci kasnije, pri čemu mu prvostepena odluka nije uručena do kraja novembra 2019. godine.⁴⁴⁴ Još jedno nepraćeno dete iz Avganistana, koje je izrazilo nameru da traži azil 31. avgusta 2017. godine,⁴⁴⁵ podnelo je zahtev za azil tek 21. septembra 2018. godine.⁴⁴⁶ To se desilo nakon što je dete ostvarilo pravo na pravnog zastupnika, koji je urgirao na Kancelariju za azil da detetu bez odlaganja zakaže podnošenje zahteva za azil.⁴⁴⁷ U trećem slučaju, nepraćenom detetu iz Irana podnošenje

438 Čl. 17, st. 1 ZAPZ.

439 Vidi: *Opšti komentar br. 6 (2005): Postupanje sa decom bez pratnje i razdvojenom decom van zemlje porekla*, Komitet za prava deteta, UN Doc. CRC/GC/2005/6 (Ženeva, 1. septembar 2005), st. 64–78.

440 Čl. 17, st. 2 ZAPZ.

441 Zapisnik o usmenoj raspravi u predmetu br. 26–379/19 od 29. maja 2019. godine.

442 Čl. 12, st. 9 ZAPZ.

443 Na primer, detetu koje je podnelo zahtev za azil 21. septembra 2018. godine (br. 26–1437/18) usmena rasprava je održana šest meseci kasnije, 22. marta 2019. godine. Zaključno s krajem juna 2019. godine, nije donesena prvostepena odluka u postupku azila. Pored toga, detetu koje je podnelo zahtev za azil 18. septembra 2018. godine (br. 26–1547/18), usmena rasprava je održana 5. februara 2019. godine. Ostala deca su čekala na održavanje usmene rasprave u proseku dva do tri meseca (predmeti zavedeni pod brojevima 26–218/19 i 26–932/19).

444 Predmet zaveden kod Kancelarije za azil pod brojem 26–1437/18.

445 Potvrda o izraženoj nameri da se traži azil br. 1855/2017/2017 od 31. avgusta 2017. godine.

446 Predmet je kod Kancelarije za azil zaveden pod brojem 26–1437/18.

447 Urgencija BCLJP-a od 17. avgusta 2018. godine.

zahteva za azil zakazano je, takođe, skoro godinu dana nakon što je izrazilo nameru da traži azil.⁴⁴⁸

Postupci po zahtevu za azil sve dece neopravdano dugo traju. Zaključno sa 20. novembrom 2019. godine, BCLJP je primio samo jednu prvostepenu odluku za dete iz Avganistana, koje je podnelo zahtev za azil 2019. godine.⁴⁴⁹ Što se tiče ostalih predmeta, Kancelarija za azil je BCLJP, kao punomoćnika u postupku azila, samo jednom obavestila o odlaganju donošenja odluke. U tom dopisu je navedeno da odluka ne može biti donesena u zakonskom roku „imajući u vidu kompleksnost iskaza tražioca azila i složenost zahteva, u cilju prikupljanja detaljnih informacija o zemlji porekla a radi provere verodostojnosti iskaza“.⁴⁵⁰

S druge strane, Kancelarija za azil je u nekoliko slučajeva – koji su se vodili u isto vreme kada i slučajevi dece koju je zastupao BCLJP – donosila odluku vrlo brzo, ostavljajući „po strani“ predmete nepraćene i razdvojene dece.⁴⁵¹ Stiče se utisak da se postupanje po zahtevima za azil ne vrši prioritarno. Pored toga, brzina donošenja odluke zavisi i od drugih faktora, uključujući i ekspeditivnost postupajućeg službenog lica prvostepenog organa.

5.3.4. Zaključak i preporuke

Iako je postupak azila formalno donekle unapređen odredbama ZAPZ, u praksi su i dalje prisutne manjkavosti koje su postojale i ranije. Iz informacija iznetih u ovom delu izveštaja proizilazi da policijski službenici registruju nepraćenu i razdvojenju decu i sprovode službene radnje u postupku azila bez prisustva privremenog staratelja. Takvom praksom nadležnih organa direktno se krše odredbe KPD,⁴⁵² ZAPZ,⁴⁵³ Porodičnog zakona.⁴⁵⁴ Pored problema uočenih

448 Predmet je kod Kancelarije za azil zaveden pod brojem 26–1271/19; dete je nameru da traži azil (br. 1216/2018/2018) izrazilo 5. juna 2018. godine, a podnošenje zahteva za azil mu je zakazano tek 20. maja 2019. godine.

449 Ovaj slučaj je detaljnije analiziran u delu izveštaja koji se bavi najboljim interesom deteta u postupku azila.

450 Dopis br. 26–218/19 od 10. maja 2019. godine.

451 U predmetu koji se vodio po zahtevu za azil punoletne osobe iz Sirije, podnetom 31. oktobra 2018. godine, Kancelarija za azil je donela odluku u roku od šest meseci i devet dana (predmet je zaveden kod Kancelarije za azil pod brojem 26–1731/18). Zatim, u predmetu koji se vodio po zahtevu za azil punoletne osobe iz Avganistana, podnetom 28. marta 2019. godine, Kancelarija za azil je donela prvostepenu odluku u roku od samo dva meseca i dva dana (predmet je zaveden kod Kancelarije za azil pod brojem 26–787/19). Nadalje, po zahtevu za azil podnetom 28. avgusta 2018. godine od strane punoletne osobe iz Avganistana, Kancelarija za azil je donela odluku u roku od pet meseci i tri dana (predmet je zaveden kod Kancelarije za azil pod brojem 26–2643/17).

452 *Opšti komentar br. 6 (2005): Postupanje sa decom bez pratnje i razdvojenom decom van zemlje porekla*, Komitet za prava deteta UN Doc. CRC/GC/2005/6 (Ženeva, 1. septembar 2005), st. 33–38.

453 Čl. 12 ZAPZ.

454 Čl. 11 i čl. 137 Porodičnog zakona.

prilikom registracije, postupak azila po zahtevima dece neopravdano dugo traje i Kancelarija za azil neujednačeno primenjuje zaštitne odredbe ZAPZ na decu.

Nasuprot tome, MUP bi trebalo da obezbedi da se osnovni principi zaštite dece, koji proizilaze iz međunarodnih obaveza RS i domaćih propisa, dosledno poštuju uvek kada službenici policije preduzimaju službene radnje prema nepraćenoj i razdvojenoj deci. Kancelarija za azil u svakoj fazi postupka azila, a naročito prilikom donošenja odluke o zahtevu za azil deteta, mora da vodi računa o njegovom najboljem interesu i mora da uzme u obzir mišljenje organa starateljstva.

5.4. Deca u prekršajnom postupku

Na osnovu raspoloživih podataka koju su BCLJP-u dostavili prekršajni sudovi, od početka godine do 30. septembra 2019. godine, 267 maloletnika⁴⁵⁵ je oglašeno prekršajno odgovornim za nezakonit prelazak državne granice i nezakonit boravak u RS, a na osnovu ZOGK⁴⁵⁶ i ZS.⁴⁵⁷ Preko 77% je osuđeno zbog prelaska, odnosno pokušaja prelaska državne granice izvan određenog graničnog prelaza, ili bez važeće putne isprave. Ni u jednom postupku protiv maloletnika⁴⁵⁸ prekršajni sudovi nisu primenili načelo nekažnjavanja izbeglica za nezakonit ulazak, odnosno boravak u RS.⁴⁵⁹

Komitet UN protiv mučenja je još 2015. godine ukazao organima RS na probleme u oblasti prekršajnog kažnjavanja migranata i na nepoštovanje minimalnih procesnih garancija u prekršajnom postupku.⁴⁶⁰ RS je, između ostalog, ukazano na obavezu da svakom migrantu garantuje pristup nezavisnoj, stručnoj i besplatnoj pravnoj pomoći i prevodiocu u prekršajnom postupku. Četiri godine kasnije, čini se da problemi koje je Komitet uočio i dalje postoje.

Analizom prekršajnih presuda koje se odnose na nepraćenu i razdvojenu decu,⁴⁶¹ BCLJP je utvrdio da su sudovi u najvećem broju slučajeva *proprio motu* vodili računa o uzrastu okrivljenog, ali samo pogledu izricanja vaspitnih mera

455 BCLJP koristi termin „dete“ kada govori o svim osobama mlađim od 18 godina, ali će se u ovom odeljku, zbog terminologije u samom Zakonu o prekršajima i Zakonu o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti dece, koristiti termin „maloletnik“.

456 Čl. 71, st. 1 ZOGK.

457 Čl. 121 u vezi s čl. 14 i čl. 122 u vezi s čl. 74 ZS.

458 Ovaj podatak je dobijen na osnovu analize odluka koje su prekršajni sudovi dostavili BCLJP-u na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

459 U smislu čl. 31 Konvencije o statusu izbeglica i čl. 8 ZAPZ.

460 *Zaključna zapažanja na drugi periodični izveštaj Srbije*, Komitet protiv torture, CAT/C/SRB/CO/2* (Ženeva, 3. jun 2015), st. 14.

461 BCLJP je prikupio kopije presuda posredstvom zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

umesto kazni.⁴⁶² Međutim, u velikom broju presuda, primetan je nedostatak ostalih procesnih garancija koje su primenljive na maloletnike u prekršajnom postupku, iako je sud dužan da se stara da neznanje i neukost stranke ne bude na štetu njenih prava.⁴⁶³

5.4.1. Pribavljanje mišljenja organa starateljstva

Prekršajni postupak prema maloletnicima je hitan, pri čemu hitnost postupka nikako ne sme biti opravdanje za odsustvo zaštitnih procesnih garancija, a naročito adekvatne starateljske zaštite. Pre izricanja vaspitne mere ili kazne, sud ima obavezu da pribavi mišljenje nadležnog organa starateljstva.⁴⁶⁴ Samo u slučaju kada nadležni organ starateljstva ne dostavi mišljenje u roku od 60 dana, sud može maloletniku izreći ukor ili novčanu kaznu i bez mišljenja organa starateljstva.⁴⁶⁵

Na maloletnike u prekršajnom postupku shodno se primenjuju odredbe Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica.⁴⁶⁶ Tim zakonom je propisano da saslušanju maloletnika mora prisustvovati njegov roditelj ili staratelj,⁴⁶⁷ kao i da on mora imati branioca tokom čitavog postupka.⁴⁶⁸ Takođe, radi utvrđivanja uslova za izricanje vaspitanih mera, sud je u obavezi da sasluša staratelja maloletnika i druga lica koja mogu pružiti potrebne podatke.⁴⁶⁹ Staratelj je, shodno prethodno navedenim propisima, u obavezi da postupa u najboljem interesu deteta i da se stara da se prekršajni postupak ne sprovodi nauštrb prava maloletnika.

Iz mnogih presuda se ne može utvrditi da li je saslušanju prisustvovao staratelj maloletnika niti da li je sud uzeo u obzir mišljenje organa starateljstva o psihofizičkom stanju maloletnika prilikom odmeravanja kazne. Takođe, u obrazloženju pojedinih odluka navedeno je da je sud uzeo u obzir službeni belešku organa starateljstva, na osnovu koje je utvrdio da maloletniku ne treba postaviti staratelja. Ilustrativan primer ove prakse je presuda⁴⁷⁰ Prekršajnog suda u Loznici, Odeljenja u Malom Zvorniku, od 16. maja 2019. godine, u kojoj se navodi:

462 Čl. 74 ZP.

463 Čl. 90 ZP.

464 Čl. 292, st. 1–2 ZP.

465 Čl. 292, st. 3 ZP.

466 Čl. 291, st. 2 ZP.

467 Čl. 54 Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, *Sl. glasnik RS*, br. 85/05.

468 Čl. 49, st. 1 Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica.

469 Čl. 78 ZP.

470 Presuda Prekršajnog suda u Loznici, Odeljenje u Malom Zvorniku III-11 Pr. 1606/19 od 16. maja 2019. godine.

U dokaznom postupku izvršen je uvid u [...] službenu belešku centra za socijalni rad od 16.05.2019. godine, gde je naznačeno da je obavljen razgovor sa [...], starijim maloletnim licem, koje je psihofizički normalno razvijeno, zdravo i sposobno da brine sam o sebi i intelektualno sposoban da sagleda posledice svojih odluka i putuje u društvu punoletnog sunarodnika, i mišljenja je da licu nije neophodan staratelj i da se samostalno može kretati i napustiti teritoriju R. Srbije.⁴⁷¹

Iz obrazloženja presude se vidi da je organ starateljstva zapravo zaključio da maloletnom licu poreklom iz Sirije, države koja je zahvaćena ratom i nasiljem opštih razmera, nije potreban staratelj.⁴⁷² Organ starateljstva u ovom slučaju nije imao niti jedan ceo dan da se upozna s detetom u odnosu na koje je dao nalaz i mišljenje. Naime, iz obrazloženja presude se vidi da je prekršaj izvršen istog dana kada je vođen prekršajni postupak, obavljena procena, dostavljeno mišljenje organa starateljstva i donesena presuda. Presuda ne sadrži ni informaciju da li su maloletnika, s obzirom da dolazi iz Sirije, organ starateljstva ili sud poučili o pravu na azil u RS.

Nadalje, u presudi Prekršajnog suda u Zrenjaninu⁴⁷³ navedeno je da je „pripadnik centra za socijalni rad u Zrenjaninu“ bio prisutan tokom saslušanja maloletnog lica iz Avganistana. Međutim, predstavnik organa starateljstva je na saslušanju izjavio da organ starateljstva ne može da dostavi mišljenje jer se radi o licu koje je strani državljanin. Iz obrazloženja presude se ne vidi da se predstavnik organa starateljstva starao o najboljem interesu deteta, s obzirom da je na sudu izjavio da „nema nikakve podatke o maloletnom učiniocu prekršaja“. Upravo zbog toga je organ starateljstva trebalo da sprovede postupak u kome će se, pre prekršajnog postupka, upoznati s ličnim okolnostima maloletnika čije interese je u obavezi da zastupa.

Lošu praksu primetili smo i u postupanju Prekršajnog suda u Loznici. U presudi od 20. marta 2019. godine, ovaj sud je naveo da je uvidom u službenu belešku organa starateljstva utvrdio da je maloletnik sposoban da se samostalno brine o sebi.⁴⁷⁴ Slično kao u prethodno analiziranim slučajevima, prekršajni postupak je vođen istog dana kada je prekršaj učinjen. Dakle, centar za socijalni rad nije imao ni jedan ceo dan da se upozna s ličnim okolnostima maloletnika o kome je bio u obavezi da se stara. Pored toga, u obrazloženju presude nije naznačeno da li je maloletnik imao privremenog staratelja ni da li je staratelj prisustvovao saslušanju.

471 *Ibid.*

472 Vidi: *Opšti komentar br. 6 (2005): Postupanje sa decom bez pratnje i razdvojenom decom van zemlje porekla*, Komitet za prava deteta, UN Doc. CRC/GC/2005/6 (Ženeva, 1. septembar 2005), st. 33–38.

473 Rešenje Prekršajnog suda u Zrenjaninu 7PRM 73/2019 od 4. jula 2019. godine.

474 Rešenje Prekršajnog suda u Loznici 7Prm. 8/19 od 20. marta 2019. godine.

Takvim postupanjem Prekršajnog suda u Loznici, šesnaestogodišnjem nepraćenom detetu iz Avganistana je, između ostalog, uskraćeno pravo na saslušanje u prisustvu staratelja.⁴⁷⁵ Njemu je, bez prisustva njegovog privremenog staratelja i branioca, izrečena zaštitna mera udaljenja stranca bez ocene opasnosti od kršenja njegovih prava u državi u koju se vraća.⁴⁷⁶ Istog dana, Policijska uprava u Šapcu je izdala maloletniku rešenje o otkazu boravka i naložila mu da napusti RS u roku od sedam dana.⁴⁷⁷ Rešenje je uručeno maloletniku bez pratnje, a ne njegovom privremenom staratelju, za koga nije naznačeno u rešenju da je uopšte bio prisutan.

Kako je najbolji interes deteta vodeći princip za zaštitu dece u svim postupcima i aktivnostima, mišljenja smo da ne postoje opravdani razlozi da se detetu u prekršajnom postupku uskratiti pravo na staratelja. Starateljska zaštita predstavlja minimum zaštitnih procesnih garancija za decu izbeglice i migrante bez pratnje.

5.4.2. Pravo na branioca i na upotrebu jezika

Svako kome se na teret stavlja izvršenje prekršaja ima pravo na branioca koga sâm izabere, a sud je dužan da ga o tom pravu pouči prilikom prvog saslušanja.⁴⁷⁸ Zakon o prekršajima propisuje da se odluka ne može zasnovati na iskazu okrivljenog koji nije bio upozoren na pravo na branioca po svom izboru.⁴⁷⁹ Kada su u pitanju maloletnici, sud ima obavezu da im obezbedi branioca sa specifičnim znanjem prava deteta.⁴⁸⁰

Iz analiziranih presuda se ne vidi ni da su deca imala branioca u prekršajnom postupku. Dodatno, niti jedna odluka prekršajnog suda u koju je BCLJP imao uvid ne sadrži informaciju o tome da je maloletnik poučen o pravu na branioca. Još jednom ističemo da sud ima obavezu da se stara o tome da neznanje ili neukost stranaka ne bude na štetu njihovih prava.⁴⁸¹ S obzirom da nisu imali pravo na branioca, razumno je pretpostaviti da maloletnici nisu imali ni mogućnost ulaganja pravnog leka.

475 Čl. 49 Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, koji se shodno primenjuje na prekršajni postupak prema maloletnicima.

476 Shodno čl. 308 ZP, a u vezi s čl. 65 Zakona o prekršajima i čl. 122, st. 2 Zakona o strancima.

477 Rešenje MUP-a, Direkcije policije, Policijske uprave u Šapcu, Odseka za strance i suzbijanje iregularnih migracija br. 26-43/2019 od 20. marta 2019. godine.

478 Čl. 93, st. 3 ZP.

479 Čl. 200, st. 4 ZP.

480 Čl. 49, st. 2 Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, koji se shodno primenjuje na prekršajni postupak prema maloletnicima.

481 Čl. 90 Zakona o prekršajima.

Stranke u prekršajnom postupku imaju pravo na prevođenje toka postupka na njihov maternji jezik⁴⁸² ili, alternativno, na drugi jezik koji razumeju dovoljno dobro da mogu da prate tok postupka.⁴⁸³ Prevođenje u postupku obavlja prevodilac koga odredi sud koji vodi prekršajni postupak, a koji se nalazi na listi sudskih prevodilaca ili, ukoliko to nije moguće, drugo lice uz pristanak stranke.⁴⁸⁴

U najvećem broju odluka prekršajnih sudova u koje je BCLJP imao uvid⁴⁸⁵ ne navodi se da je maloletnik bio poučen o pravu na prevođenje i vođenje postupka na njegovom maternjem jeziku ili jeziku koji razume.⁴⁸⁶ Kao što je već rečeno, sud ima obavezu da se stara o tome da neznanje ili neukost stranaka ne bude na štetu njihovih prava.⁴⁸⁷

U jednom slučaju, koji će u nastavku biti detaljnije opisan,⁴⁸⁸ postupak pred Prekršajnim sudom u Bačkoj Palanci se vodio protiv nepraćenog deteta iz Avganistana koje razume samo paštunski jezik.⁴⁸⁹ S obzirom da nije poznavao jezik prekršajnog postupka (srpski), u kome nije bio obezbeđen prevodilac za paštunski jezik, dečak nije bio svestan da se protiv njega vodio prekršajni postupak. Tako nije ni razumeo koje mu se delo stavljalo na teret i koja je prava imao u tom prekršajnom postupku.⁴⁹⁰

U obrazloženju pojedinih odluka stoji da je maloletnik dao iskaz putem prevodioca za engleski jezik, ali odluke često ne sadrže ime tumača.⁴⁹¹ Neke odluke sadrže ime tumača, ali ne i jezik prevođenja.⁴⁹² Pored toga, odluke najčešće ne sadrže ni informaciju o tome da li se tumač nalazi na listi sudskih tumača niti da je, ukoliko je u pitanju drugo lice, položio zakletvu pred sudom.⁴⁹³

Pored ovih primera loše prakse, BCLJP je imao uvid u odluke koje predstavljaju dobru praksu. Kao primer, može se izdvojiti odluka Prekršajnog suda

482 Čl. 94, st. 3 ZP.

483 Čl. 94, st. 4 ZP.

484 Čl. 94, st. 6 ZP.

485 Vidi, na primer, rešenje Prekršajnog suda u Nišu 18 Prm 46/19 od 20. marta 2019. godine, rešenje Prekršajnog suda u Zrenjaninu 7 Prm 73/2019 od 4. jula 2019. godine, presuda Prekršajnog suda u Loznici, Odeljenje u Malom Zvorniku III-6 Prm 3506/19 od 24. septembra 2019. godine, i druge.

486 Čl. 94, st. 5 ZP.

487 Čl. 90 ZP.

488 Vidi odeljak 5.4.4. Slučaj koji pokazuje nepravilnosti u prekršajnom postupku.

489 Presuda Prekršajnog suda u Bačkoj Palanci 3 Pr. br. 65/19 od 14. januara 2019. godine.

490 Informacija je dobijena prilikom razgovora s detetom u Okružnom zatvoru u Novom Sadu 15. januara 2019. godine.

491 Vidi, na primer, rešenje Prekršajnog suda u Loznici 7 Prm. 8/19 od 20. marta 2019. godine.

492 Vidi, na primer, rešenje Prekršajnog suda u Nišu 18 Prm. 39/19 od 14. marta 2019. godine, i rešenje Prekršajnog suda u Nišu 18 Prm. 46/19 od 20. marta 2019. godine.

493 Čl. 87, st. 3–4 i čl. 119 Krivičnog zakonika (*Sl. glasnik RS*, br. 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 i 35/19) u vezi s čl. 99 Zakona o prekršajima.

u Senti, Odeljenja u Kanjiži. Naime, prekršajni postupak protiv maloletnika iz Avganistana je obustavljen zbog toga što on razume samo paštunski jezik i zbog toga nije bilo moguće sprovesti postupak.⁴⁹⁴

5.4.3. Odsustvo ocene opasnosti od *refoulement*

U kontekstu prekršajnog postupka, do kršenja načela *non-refoulement* može doći u slučaju izricanja zaštitne mere udaljenja stranca, ukoliko se prethodno ne sprovede procena rizika od kršenja tog načela.⁴⁹⁵ Slično kao i prethodnih godina,⁴⁹⁶ tokom 2019. godine, prekršajni sudovi su maloletnicima izricali zaštitnu meru udaljenja stranca,⁴⁹⁷ ali se iz presuda ne vidi da je cenjeno postojanje opasnosti od kršenja principa *non-refoulement* u slučaju izvršenja te sankcije. U jednoj presudi⁴⁹⁸ Prekršajnog suda u Nišu, koja nije izdvojen slučaj,⁴⁹⁹ kao obrazloženje je navedeno sledeće:

Obzirom da okrivljeni i maloletnici ne mogu da dokažu svoj identitet i da su strani državljani koji imaju prebivalište u inostranstvu a po oceni suda postoji osnovana sumnja da će izbeći izvršenje izrečene sankcije, presuda je u odnosu na njih izvršna pre pravnosnažnosti i to u delu odluke o izrečenoj zaštitnoj meri udaljenju stranca sa teritorije Republike Srbije u trajanju od godinu dana, shodno čl. 308 st. 1 tač. 1 Zakona o prekršajima.

Slično obrazloženje prilikom izricanja zaštitne mere udaljenja stranca može se naći u praksi Prekršajnog suda u Loznici.⁵⁰⁰ U presudama suda stoji:

Presuda se izvršava pre pravnosnažnosti u smislu primene čl. 308. stav 1. Zakona o prekršajima, obzirom da su okrivljeni strani državljani, te da isti mogu osujetiti izvršenje novčane kazne, ukoliko se iste ne izvrše pre pravnosnažnosti.⁵⁰¹

494 Rešenje Prekršajnog suda u Senti, Odeljenje u Kanjiži II-5 PRM 38/2019 od 4. februara 2019. godine.

495 Radmila Dragičević Dičić i ostali, *Primena načela nekažnjavanja izbeglica u prekršajnom postupku*, BCLJP (Beograd, 2016) str. 15.

496 *Ibid.*

497 Vidi, na primer, presudu Prekršajnog suda u Nišu 19 Pr. br. 1084/19, od 21. februara 2019, presudu Prekršajnog suda u Nišu, 21 Pr. br. 4464/19 od 16. maja 2019, rešenje Prekršajnog suda u Loznici 7 Prm 8/19 od 20. marta 2019, rešenje Prekršajnog suda u Loznici 7 Prm 50/19 od 23. septembra 2019.

498 Presuda Prekršajnog suda u Nišu 19 Pr. 1084/19 od 21. februara 2019. godine.

499 Pored prethodno navedene, vidi još i presudu Prekršajnog suda u Nišu 19 Pr. 14464/19 od 16. maja 2019. godine.

500 Vidi, na primer, rešenje Prekršajnog suda u Loznici 7 Prm 8/19 od 20. marta 2019 i rešenje Prekršajnog suda u Loznici 7 Prm 50/19 od 23. septembra 2019. godine.

501 Presuda Prekršajnog suda u Loznici, Odeljenja u Malom Zvorniku, III-11 Pr. br. 1606/19 od 16. maja 2019. godine.

...

Maloletniku se izriče zaštitna mera udaljenja stranca sa teritorije Republike Srbije u trajanju od 1 (jedne) godine koju će izvršiti organ MUP-a R. Srbije ODMAH, pre pravnosnažnosti ovog rešenja, shodno članu 308. Zakona o prekršajima, a u vezi člana 65. Zakona o prekršajima i člana 121. stav 2. Zakona o strancima.⁵⁰²

Izricanje zaštitnih mera udaljenja stranca maloletnicima bez pratnje za koje je razumno pretpostaviti da su u potrebi za međunarodnom zaštitom (jer dolaze iz država zahvaćenih ratom ili nasiljem opštih razmera) nije u skladu s međunarodnim standardima.⁵⁰³ Nalaganjem da se presuda izvrši pre pravnosnažnosti, Sud je maloletniku uskratio pravo na žalbu sa suspenzivnim dejstvom bez obzira na dalekosežne posledice odluke i bez ispitivanja opasnosti od *refoulement*. Praksa ESLJP nalaže da se procena od kršenja zabrane zlostavljanja (čl. 3 EKLJP) u slučaju vraćanja deteta u određenu državu mora sprovesti u svetlu najboljeg interesa deteta.⁵⁰⁴ Takođe, prag za utvrđivanje stvarne opasnosti od mučenja i zlostavljanja kod dece izbeglica je mnogo niži, jer deca spadaju u ekstremno ranjivu grupu izbeglica.⁵⁰⁵

5.4.4. Slučaj koji pokazuje nepravilnosti u prekršajnom postupku

Sedamnaestogodišnje nepraćeno dete koje je početkom juna tragično stradalo u Beogradu⁵⁰⁶ dospelo je u centar pažnje javnosti u januaru 2019. godine, kada je arbitrarno lišeno slobode odlukom Prekršajnog suda u Bačkoj Palanci od januara 2019. godine.⁵⁰⁷ Nakon obavljenog razgovora s dečakom i nakon uvida u njegov predmet, pravnici BCLJP-a su utvrdili niz nepravilnosti u radu policije i Suda, zbog kojih su dečaku povređena osnovna ljudska prava.

Pošto ga je hrvatska policija vratila na teritoriju RS, njegov identitet i uzrast su bili pogrešno navedeni u policijskim i sudskim spisima.⁵⁰⁸ U prekršajnom po-

502 Vidi, na primer, rešenje Prekršajnog suda u Loznici 7 Prm 8/19 od 20. marta 2019, i rešenje Prekršajnog suda u Loznici 7 Prm 50/19 od 23. septembra 2019. godine.

503 Čl. 33 Konvencije o statusu izbeglica.

504 C. A. S. i C. S. protiv Rumunije, ESLJP, predstavka br. 26692/05 (2012), st. 72; Neulinger i Shuruk protiv Švajcarske, ESLJP, predstavka br. 41615/07 (2010), st. 135; Kanagaratnam protiv Belgije, ESLJP, predstavka br. 15297/09 (2011), st. 62 i 67; i Popov protiv Francuske, ESLJP, predstavke br. 39472/07 i 39474/07 (2012), st. 91.

505 Tarakhel protiv Švajcarske, ESLJP, predstavka br. 29217/12 (2014), st. 119.

506 Jelena Zorić, „Slučaj ubijenog migranta: Maloletnici bez zaštite – lak plen za krijumčare“, *N1* (Beograd, 9. jun 2019), dostupno na: <http://bit.ly/2LtEPpr>.

507 Rešenje Prekršajnog suda u Bačkoj Palanci 3 Pr. br. 65/19 od 14. januara 2019. godine.

508 Naime, iako je dečak rešenjem Gradskog centra za socijalni rad – Odeljenje Palilula br. 57100–12378/18 od 24. decembra 2018. godine, koje je postalo pravnosnažno 11. januara

stupku pokrenutom i okončanom istog dana pred Prekršajnim sudom u Bačkoj Palanci, postupajući sudija je, bez angažovanja prevodioca,⁵⁰⁹ u obrazloženju presude naveo da se dete odriče prava na žalbu. Nakon toga je doneo rešenje⁵¹⁰ kojim je izrečenu novčanu kaznu zamenio kaznom desetodnevno zatvora. Do zamene novčane kazne kaznom zatvora detetu, protivno Zakonu o prekršajima,⁵¹¹ došlo je upravo zbog pogrešno utvrđenog uzrasta od strane policijskih službenika.

S obzirom da nije poznavao jezik prekršajnog postupka (srpski), a da mu nije bio obezbeđen prevodilac za pašunski jezik, dečak nije razumeo da je njegov identitet pogrešno utvrđen. Pored toga, nije shvatio da se protiv njega vodio prekršajni postupak, niti je razumeo koje mu se delo stavljalo na teret i koja je prava imao u tom prekršajnom postupku.⁵¹²

Dečaku nije bilo obezbeđeno ni pravo na delotvoran pravni lek. Naime, iako nije poznavao jezik postupka, u presudi je navedeno da je presuda okrivljenom *usmeno saopštena* (kurziv naš), da je dato kratko obrazloženje presude i uputstvo o pravnom leku.⁵¹³ Takođe, navedeno je da mu je uručen prepis izreke presude, da dečak nije tražio pismeni otpisak presude i da se *odriče prava na žalbu* (kurziv naš).⁵¹⁴

Prema tome, dečaku je bilo uskraćeno pravo na pravično suđenje,⁵¹⁵ pravo da na jeziku koji razume bude obavešten o prirodi i razlozima dela za koje se tereti, kao i o dokazima prikupljenim protiv njega,⁵¹⁶ pravo na jednaku zaštitu prava i na pravno sredstvo.⁵¹⁷ Takođe, nije imao pravo na branioca, odnosno pravnu pomoć,⁵¹⁸ bilo mu je uskraćeno pravo na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta⁵¹⁹ i pravo na slobodu i bezbednost ličnosti u vezi s posebnim pravima deteta.⁵²⁰ Nadležni organi bi ovaj slučaj morali da shvate kao upozorenje i da ulože dodatne napore da nepraćenoj i razdvojenoj deci omoguće bar minimum procesnih garancija.

2019. godine, stavljen pod privremeno starateljstvo Z. N., u odluci Prekršajnog suda u Bačkoj Palanci navedeno je da je on punoletan.

509 Presuda Prekršajnog suda u Bačkoj Palanci 3 Pr. br. 65/19 od 14. januara 2019. godine.

510 Rešenje Prekršajnog suda u Bačkoj Palanci 3 Pr. br. 65/19 od 14. januara 2019. godine.

511 Zamena neplaćene novčane kazne kaznom zatvora ne može se odrediti za novčane kazne izrečene prema maloletnicima i pravnim licima (čl. 41, st. 6).

512 Informacija je dobijena prilikom razgovora s detetom u Okružnom zatvoru u Novom Sadu 15. januara 2019. godine.

513 Presuda Prekršajnog suda u Bačkoj Palanci 3 Pr. br. 65/19, od 14. januara 2019. godine.

514 Kurziv naš.

515 Čl. 32 Ustava RS.

516 Čl. 33 Ustava RS.

517 Čl. 36 Ustava RS.

518 Čl. 67 Ustava RS.

519 Čl. 26 Ustava RS.

520 Čl. 27, st. 1–3 Ustava RS u vezi s čl. 64, st. 3 Ustava RS i jemstvom o posebnoj zaštiti deteta o kome se roditelji ne staraju iz čl. 66, st. 3 Ustava RS.

5.4.5. Zaključak i preporuke

Deca koja su prekršajno gonjena zbog nezakonitog prelaska državne granice ili nezakonitog boravka u RS suočavala su se s nedostatkom procesnih garancija predviđenim propisima kojima se reguliše prekršajni postupak prema deci. Najčešći problemi ogledaju se u neadekvatnoj ulozi organa starateljstva u postupku, odnosno vođenju prekršajnog postupka bez prisustva staratelja. S druge strane, nepraćena i razdvojena deca nisu imala pravo na branioca, a samim tim nije razumno očekivati da su mogla da koriste pravne lekove.

Pored toga, iz analize odluka prekršajnih sudova koji su postupali u odnosu na decu, vidi se da deci najčešće nije bio obezbeđen prevodilac za jezik koji razumeju u dovoljnoj meri da mogu da prate postupak. Takođe, prekršajni sudovi nastavili su da izriču zaštitne mere udaljenja stranca deci bez ispitivanja opasnosti od kršenja načela *non-refoulement*.

Potrebno je da svi prekršajni sudovi u RS u potpunosti obezbede primenu procesnih garancija koje se odnose na vođenje prekršajnog postupka prema nepraćenoj i razdvojenoj deci. Potrebno je da u svakom postupku uključe organ starateljstva i da cene njegovo mišljenje o najboljem interesu deteta prilikom donošenja odluke. Prekršajni sudovi moraju deci da obezbede branioca i da ih pouče i pravu na azil u RS. Prekršajni sudovi moraju da osiguraju da se postupak vodi na jeziku koji deca razumeju i ne treba da izriču zaštitne mere udaljenja maloletnog stranca iz RS pre nego što procene da li postoji rizik od kršenja načela *non-refoulement*.

5.5. Izazovi u pogledu alternativnog zbrinjavanja dece

Detetu koje je privremeno ili stalno lišeno porodične sredine obezbeđuje se, ukoliko je to u njegovom najboljem interesu, alternativno zbrinjavanje u skladu sa zakonom.⁵²¹ Obim zaštite koji je RS dužna da pruži deci ne zavisi od pravnog statusa deteta. To proizilazi i iz odredaba ratifikovane KPD.⁵²²

U skladu sa Smernicama, države bi trebalo da obezbede alternativno zbrinjavanje za kriznu, kratkoročnu i dugoročnu zaštitu dece.⁵²³ Pri tome je neop-

521 Čl. 20 KPD predviđa da takvo staranje može biti, između ostalog, smeštaj u drugu porodicu, kalafah prema islamskom pravu, usvojenje ili, ako je neophodno, smeštaj u odgovarajuće ustanove za brigu o deci. Alternativno staranje o deci je svako staranje koje se obezbeđuje van detetove porodice. Modaliteti alternativnog staranja o deci predviđeni su Porodičnim zakonom i Zakonom o socijalnoj zaštiti, (*Sl. glasnik RS*, br. 24/11).

522 Čl. 20 u vezi s čl. 2 KPD i čl. 2 KPD.

523 *Smernice za alternativnu brigu o deci: rezolucija usvojena od strane Generalne skupštine, Generalna Skupština UN, UN Doc. A/RES/64/142* (Njujork, 24. februar 2010), st. 53.

hodno davati prioritet rešenjima zasnovanim na porodici i zajednici,⁵²⁴ kao što je hraniteljstvo. Odlučivanje o alternativnom zbrinjavanju mora biti zasnovano na rigoroznoj proceni, planiranju i analizi, kroz utvrđene strukture i mehanizme. Takođe, ono treba da se sprovede u individualizovanom postupku koji vode stručnjaci odgovarajućih kvalifikacija u okviru multidisciplinarnog tima, kad god je to moguće.⁵²⁵

Ceo ovaj postupak je adekvatno uređen domaćim propisima. Porodični zakon predviđa da odluku o tome gde će dete biti smešteno može doneti isključivo nadležni organ starateljstva koji je preduzeo mere starateljske zaštite i detetu postavio privremenog staratelja.⁵²⁶ Organ starateljstva je dužan da donese privremeni zaključak o obezbeđenju smeštaja detetu u roku od 24 sata od trenutka kada je obavešten o postojanju potrebe za starateljstvom.⁵²⁷ U postupku donošenja odluke o alternativnom smeštaju, mora se poštovati pravo deteta da izrazi svoje mišljenje i da ono bude uzeto u obzir prilikom odlučivanja.⁵²⁸ Pored toga, Zakon o socijalnoj zaštiti⁵²⁹ predviđa da se deci bez roditeljskog staranja, u skladu s procenom najboljeg interesa, može obezbediti smeštaj u srodničku ili hraniteljsku porodicu, dom, prihvatilište i druge vrste smeštaja u skladu sa zakonom.⁵³⁰ Zakon kao ugrožene grupe, između ostalih, prepoznaje nepraćene strane državljane i nepraćena lica bez državljanstva, kao i žrtve trgovine ljudima.⁵³¹

Instrukcijom Ministarstva za rad bliže su propisani kriterijumi pod kojima će organ starateljstva donositi odluku o tome gde će smestiti nepraćeno i razdvojeno dete.⁵³² Instrukcijom je predviđeno da se dete smešta u CA samo ako je starije od 16 godina i kada je staratelj u njegovo ime podneo zahtev za dobijanje azila. Dodatno se zahteva da CA ispunjava posebne uslove za smeštaj maloletnih lica i zadovoljavanje njihovih sveukupnih potreba, te da je organ starateljstva procenio da je to u njegovom najboljem interesu.⁵³³ Ukoliko nisu ispunjeni ti kriterijumi, Instrukcijom je predviđeno nekoliko drugih modaliteta za smeštanje deteta. U tom smislu, razmatra se smeštanje u hraniteljsku poro-

524 *Ibid.*, st. 52.

525 *Ibid.*, st. 56.

526 Čl. 125, st. 3 Porodičnog zakona.

527 Čl. 332, st. 2 Porodičnog zakona.

528 Čl. 12 KPD.

529 *Sl. glasnik RS*, br. 24/11.

530 Čl. 47 Zakona o socijalnoj zaštiti.

531 Čl. 41, st. 2, tač. 7–8 Zakona o socijalnoj zaštiti.

532 Instrukcija o načinu postupanja centra za socijalni rad – organa starateljstva u realizaciji smeštaja maloletnih migranata/izbeglica bez pratnje, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, br. 019–00–19/2018–05 (Beograd, 12. april 2018), deo II, st. 3.

533 *Ibid.*

dicu (prioritetno za decu do 14 godina), zatim smeštanje u ustanovu socijalne zaštite ili u zdravstvenu ustanovu do okončanja potrebe za tom vrstom zaštite.⁵³⁴ Ustanove socijalne zaštite i hraniteljske porodice koje obezbeđuju smeštaj za nepraćenu decu moraju toj deci osigurati bezbednost, zdravstvenu zaštitu, smeštaj, odeću, osnovne higijenske uslove i adekvatnu ishranu.⁵³⁵ Pored toga, moraju da obezbede detetu rekreativne aktivnosti, vaspitanje i obrazovanje u skladu s relevantnim propisima.⁵³⁶

ZAPZ predviđa da se smeštaj svih tražilaca azila, bez razlike, obezbeđuje u CA i drugim centrima za smeštaj tražilaca azila koje osniva Vlada RS svojim odlukama a koji su u nadležnosti KIRS-a.⁵³⁷ U tim centrima je samo u junu 2019. godine bilo smešteno 474 nepraćene i razdvojene dece.⁵³⁸ Najveći broj te dece je boravio u CA u Krnjači,⁵³⁹ koji nije ustanova socijalne zaštite niti je centar u koji se smeštaju isključivo deca. U tekstu koji sledi biće ilustrovani izazovi u vezi s praksom neadekvatnog i nebezbednog smeštaja nepraćene i razdvojene dece.

5.5.1. Nedosledna primena propisa

Kao što je već pomenuto, jedini validan zakonski osnov kojim se utvrđuje modalitet smeštaja deteta jeste rešenje nadležnog organa starateljstva koji je preduzeo mere starateljske zaštite. Ovde se prvenstveno misli na odredbe Porodičnog zakona,⁵⁴⁰ kojim je uređena oblast porodično-pravne zaštite u RS.

U praksi, inicijalnu odluku o tome gde će se dete smestiti najčešće donosi MUP, i to tako što registruje dete koje izrazi nameru da traži azil u skladu sa ZAPZ i naloži mu da se u roku od 72 sata javi u određeni CA ili PTC.⁵⁴¹ Odluka o konkretnom centru u koji se dete upućuje donosi se na osnovu raspoloživosti kapaciteta u skladu s informacijama koje MUP dobija od KIRS-a.⁵⁴² Pored toga, često se dešava da KIRS, u skladu sa svojim internim politikama, upućuje decu koja nisu registrovana u skladu sa ZAPZ na smeštaj u neki od objekata u njegovoj nadležnosti, a to je najčešće CA u Sjenici. U razgovoru s decom, BCLJP je došao do informacije da se detetovo mišljenje u tom postupku ne uzima u obzir.

534 *Ibid.*, str. 3.

535 *Ibid.*

536 *Ibid.*

537 Čl. 51 ZAPZ.

538 Zapisnik sa sastanka Radne grupe za zaštitu dece, *UNICEF* (Beograd, 7. jun 2019).

539 *Ibid.*

540 Čl. 125, st. 3.

541 Zaključak je izveden na osnovu informacija prikupljenih u toku terenskog rada pravnih savetnika BCLJP-a, kao i iz razgovora s privremenim starateljima i njihovim štičenicima u Beogradu i Sjenici.

542 *Ibid.*

Smeštanje dece u CA i PTC ne vrši se u skladu s pojedinačnom procenom najboljeg interesa deteta od strane organa starateljstva, što takvo postupanje čini nezakonitim. Komitet za prava deteta je, prilikom razmatranja izveštaja RS 2017. godine, uputio RS preporuku da nepraćenoj i razdvojenoj deci obezbedi smeštaj u hraniteljskim porodicama ili drugim smeštajnim kapacitetima koji su adekvatni za njihov uzrast, pol i potrebe.⁵⁴³ Odabir modaliteta smeštaja dece mora da bude baziran na proceni najboljeg interesa deteta sprovedenoj za svako pojedinačno dete.⁵⁴⁴

Usvajanjem Akcionog plana za Poglavlje 24 u martu 2019. godine, Vlada RS je zadala kao cilj unapređenje uslova smeštaja u CA u skladu sa standardima EASO.⁵⁴⁵ S druge strane, KIRS je početkom juna 2019. godine započeo proces preseljenja nepraćene i razdvojene dece iz CA u Krnjači u CA u Sjenici.⁵⁴⁶ Gledajući indikatore koji su sastavni deo EASO smernica iz decembra 2018. godine,⁵⁴⁷ CA u Sjenici se samo zbog udaljenosti od dostupne infrastrukture ne može smatrati adekvatnim rešenjem za nepraćenu decu. Usluge socijalne zaštite u Sjenici nisu dovoljno razvijene.⁵⁴⁸ Iz razgovora s pojedinim starateljima, BCLJP je došao do saznanja da u nekim slučajevima privremeni staratelj nije bio čak ni obavešten da mu je štićenik preseljen u Sjenicu.

Prema informacijama dobijenim od KIRS-a, donesena je odluka da se sva novopridošla deca odmah po registraciji⁵⁴⁹ upućuju u Sjenicu. Ostalo je nejasno da li će se za svako pojedinačno dete procenjivati njegov najbolji interes u vezi sa smeštajem u pomenuti CA.

Država ima pozitivnu obavezu da preduzme odgovarajuće mere da obezbedi adekvatno alternativno staranje deci koja su privremeno ili stalno lišena porodične sredine.⁵⁵⁰ U nedostatku razvijenog hraniteljstva, kao prelazno rešenje, smeštanje dece u objekte koji su adekvatni za njihove potrebe i koji im garantuju bezbednost predstavlja minimum uslova koje je potrebno ispuniti kako bi se smanjili rizici po detetov život i bezbednost. Uslovi smeštaja za decu izbeglice

543 *Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju Srbije*, Komitet za prava deteta, UN Doc. CRC/C/SRB/CO/2-3 (Ženeva, 7. mart 2017), st. 57(b).

544 *Ibid.*

545 *Akcionni plan za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost: Revizija*, Pregovaračka grupa Vlade RS za Poglavlje 24 – pravda, sloboda bezbednost (Beograd, mart 2019), cilj 2.3.6, dostupno na: <https://bit.ly/2OAW3kE>.

546 Zapisnik sa sastanka Radne grupe za zaštitu dece, *UNICEF* (Beograd, 7. jun 2019).

547 *EASO Guidance on reception conditions for unaccompanied children: operational standards and indicators*, EASO (Valeta, decembar 2018), dostupno na: <https://bit.ly/2NY8kRi>.

548 Vidi i odeljak 5.2.2. Nezakonito postupanja Centra za socijalni rad u Sjenici.

549 Misli se na registraciju u postupku azila, odnosno registraciju stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil u RS u skladu s čl. 35 ZAPZ.

550 Čl. 20 KPD.

moraju biti primereni njihovom uzrastu, kako deca ne bi bila izložena „stresu i anksioznosti, sa naročito traumatičnim posledicama“.⁵⁵¹

5.5.2. Posebne prihvatne garancije

Posebne prihvatne garancije u smislu ZAPZ predviđaju da se detetu bez pratnje koje je već podnelo zahtev za azil i nalazi se u CA, izuzetno, obezbeđuje alternativni smeštaj na osnovu rešenja organa starateljstva.⁵⁵² To može da bude ustanova socijalne zaštite, smeštaj kod drugog pružaoca usluge smeštaja ili porodica.⁵⁵³ U pitanju su ustanove socijalne zaštite⁵⁵⁴ ili objekti kojima, uz odobrenje Ministarstva za rad, rukovode organizacije civilnog društva.⁵⁵⁵ Ukupan kapacitet ovih ustanova socijalnog tipa je oko sedamdeset mesta.⁵⁵⁶ Finansiranje takvog smeštaja obezbeđuje se iz budžeta RS iz sredstava namenjenih za smeštaja tražilaca azila, dakle preko KIRS-a.⁵⁵⁷

Deci tražiocima azila retko se obezbeđuje alternativni smeštaj u smislu odredbi ZAPZ, najčešće zbog nedovoljnih kapaciteta ustanova socijalnog tipa. Prema tome, najviše dece je zapravo boravilo u CA i PTC, što pokazuju dostupni podaci Ministarstva za rad. Trećeg juna 2019. godine, u RS je u objektima u nadležnosti KIRS-a i u ustanovama socijalnog tipa evidentirano prisustvo 510 dece, od kojih je čak 88,8% bilo smešteno u CA u Krnjači i CA u Sjenici.

Premeštanje deteta iz CA ili PTC u ustanovu socijalne zaštite ili u neki drugi oblik staranja u 2019. godini najčešće se vršilo u odnosu na decu koja su već duži vremenski period u RS, koja su uključena u obrazovni sistem i koja pokazuju želju da ostanu u RS. Sve to pod uslovom da u ustanovama socijalnog tipa ima upražnjenih mesta i da je uprava tih ustanova saglasna da primi dete. S druge strane, upravo u prelaznom periodu, dakle za vreme boravka u CA i PTC, deca često donose odluku da napuste RS. Bez staratelja koji bi se brinuo o njihovim pravima, bez obaveze da redovno pohađaju srednju školu⁵⁵⁸ i bez smeštaja pri-

551 *Tarakhel protiv Švajcarske*, ESLJP, predstavka br. 29217/12 (2014) st. 99.

552 Čl. 52, st. 2 ZAPZ.

553 Čl. 52, st. 2 ZAPZ.

554 Radne jedinice pri Zavodu za vaspitanje dece i omladine Beograd i Zavodu za vaspitanje omladine Niš, kao i Dom za nezbrinutu decu „Jovan Jovanović Zmaj“ u Beogradu.

555 To su Jezuitska integraciona kuća *Pedro Arrupe* u Beogradu humanitarne organizacije *Jesuit Refugee Service*, i Kuća spasa (*House of Rescue*) u Loznici humanitarne organizacije *Border Free*.

556 Ukupno sedamdeset mesta, i to: 15 mesta u Zavodu za vaspitanje dece i omladine u Beogradu, 15 mesta u Zavodu za vaspitanje omladine u Nišu, 10 mesta u Domu za nezbrinutu decu „Jovan Jovanović Zmaj“ u Beogradu, 15 mesta u Kući spasa organizacije *Borderfree* u Loznici, kao i 15 mesta u Jezuitskoj integracionoj kući *Pedro Arrupe* humanitarne organizacije *Jesuit Refugee Service* u Beogradu.

557 Čl. 52, st. 5 ZAPZ.

558 U skladu s čl. 71 Ustava RS, srednje obrazovanje nije obavezno, već samo besplatno.

lagodenog njihovim potrebama, ne čudi podatak da većina dece ne vidi RS kao zemlju u kojoj će ostati.⁵⁵⁹

Osim u CA i PTC, pojedinoj deci se smeštaj obezbeđivao zavodima za vaspitanje dece s izrečenim vaspitnim merama, gde kao radne jedinice deluju centri za smeštanje nepraćene i razdvojene dece.⁵⁶⁰ U jednoj od tih ustanova u Nišu, do kraja oktobra 2019. godine boravilo je 118 dece, pri čemu je najkraći boravak deteta bio jedan dan, a najduži 77 dana.⁵⁶¹ U ustanovi istog tipa u Beogradu boravilo je svega 44 dece.⁵⁶² Kao prevashodno vaspitne institucije poluotvorenog tipa, u čijoj je nadležnosti zaštita dece i omladine u sukobu sa zakonom i poremećajem u ponašanju, te ustanove se ne mogu smatrati pogodnim za nepraćenu i razdvojenu decu. Potrebno je, dakle, raditi na iznalaženju alternativa takvom smeštaju i na razvijanju usluga porodičnog smeštaja, naročito za mlađu decu.

Dom za nezbrinutu decu „Jovan Jovanović Zmaj“ od oktobra 2018. godine obezbeđuje smeštaj za nepraćenu i razdvojenu decu.⁵⁶³ Od početka 2019. godine do 31. oktobra, u ovoj ustanovi kapaciteta 13 mesta, boravilo je svega desetoro dece.⁵⁶⁴ Deca s kojom je BCLJP razgovarao a koja su tu smeštena duže vreme, ocenila su svoj boravak u Domu vrlo pozitivno.

Pored ovih ustanova, nepraćena i razdvojena deca boravila su i u Jezuitskoj integracionoj kući *Pedro Arrupe* u Beogradu. Od početka 2019. go kraja oktobra tamo je bilo smešteno 45 nepraćene i razdvojene dece, od kojih je tek nekoliko ostalo duže od šest meseci. U istom periodu je u Kući spasa (*House of Rescue*) u Loznici bio smešteno ukupno 24 dece.⁵⁶⁵

559 Vidi odeljak 5.1. Identifikacija dece.

560 Zavod za vaspitanje dece i omladine u Beogradu i Zavod za vaspitanje omladine u Nišu kao ustanove socijalne zaštite (Odluka o mreži ustanova socijalne zaštite, *Sl. glasnik RS*, br. 51/08), odlukom Vlade RS proširile su delatnost 2008. godine. Pored postojanja Centra za smeštaj dece i omladine s izrečenom vaspitnom merom upućivanja u vaspitnu ustanovu, zavodima sada pripada i nova radna jedinica – Centar za smeštaj maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja ili staratelja, s kapacitetom da smesti 15 dece.

561 Odgovor na zahtev BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja, dostavljen putem elektronske pošte 22. novembra 2019. godine.

562 Informacija dobijena od rukovodstva radne jedinice prilikom posete ustanovi 25. novembra 2019. godine.

563 Ana Trkulja (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2018*, str. 61–62, na <https://bit.ly/2XOXGzD>.

564 Odgovor Centra za zaštitu odojčadi, dece i omladine Zvečanska, u okviru koga deluje Dom za nezbrinutu decu „Jovan Jovanović Zmaj“, na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 5784/1 od 6. novembra 2019. godine.

565 U ove objekte se deca smeštaju na osnovu saradnje resornog ministarstva s organizacijama civilnog društva. Protokol između Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i organizacije *Jesuit Refugee Service* o saradnji u cilju unapređenja pomoći i podrške najugroženijim grupama migranata i tražioca međunarodne pravne zaštite na teritoriji RS potpisan je 23. marta 2017. godine. Kako je navedeno u saopštenju Ministarstva, Protokol o saradnji podrazumeva pre svega aktivnosti koje su u vezi s implementacijom projekta „Integraciona

Problem iznalaženja adekvatnog smeštaja za svoje šticeenike često su tokom 2019. godine isticali privremeni staratelji.⁵⁶⁶ Iz iskustva BCLJP-a, samo kada je u pitanju vrlo mlado dete ili dete koje je neposredno pre preživelo teško nasilje, ono se odmah posle identifikacije upućuje u neku od institucija socijalnog tipa ili, izuzetno, na hraniteljski smeštaj.⁵⁶⁷ Nedostatak slobodnih mesta u institucijama socijalnog tipa, koje su – nasuprot CA i PTC – adekvatnije za smeštanje dece, često je stavljao privremene staratelje u poziciju da ne mogu, shodno svom mandatu, da obezbede detetu adekvatan i bezbedan smeštaj.

5.5.3. Nerazvijen hraniteljski smeštaj

Iako se ratifikacijom KPD opredelila za razvijanje porodici sličnih rešenja za decu bez roditeljskog staranja, RS je u tom pogledu učinila jako malo. Usluge hraniteljskog smeštaja su, najblaže rečeno, nedovoljno razvijene.⁵⁶⁸ Samo jedno dete, i to na teritoriji Beograda, u 2019. godini je bilo na hraniteljskom smeštaju.⁵⁶⁹ To dete je na hraniteljskom smeštaju od 2017. godine, što znači da u 2019. godini nijedno dete nije po prvi put ostvarilo pravo na porodični smeštaj, iako se 23 porodice nalaze na listi podobnih hranitelja nepraćenoj deci.⁵⁷⁰

Podsećanja radi, upravo je Centar za porodični smeštaj i usvojenje Beograd, u saradnji s međunarodnim organizacijama *International Rescue Committee* i *Save the Children*, 2017. godine obučio preko 90 hranitelja za brigu o deci bez pratnje u situaciji migracije.⁵⁷¹ U planu rada za 2019. godinu ove institucije ni rečju se ne pominju migranti i izbeglice.⁵⁷²

kuća za ugrožene kategorije izbeglica“, namenjenog deci bez pratnje, posebno onima koji su identifikovani kao žrtve trgovine ljudima, torture, zarobljeništva ili zlostavljanja. Vidi više o tome na <https://bit.ly/2KIBGkx>. Kada je u pitanju kuća za decu migrante i izbeglice u Loznici, više informacija dostupno je na <https://bit.ly/35lgsmsZ>.

566 BCLJP je izveo ovaj zaključak na osnovu neposrednog rada s nepraćenom i razdvojenom decom i njihovim privremenim starateljima tokom 2019. godine.

567 Samo jedno dete je bilo na hraniteljskom smeštaju u toku 2019. godine.

568 BCLJP je putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja došao do podataka da na celokupnoj teritoriji RS postoje samo 23 hraniteljske porodice koje su obučene za brigu o nepraćenoj i razdvojenoj deci, da se sve te porodice nalaze na teritoriji nadležnosti Centra za porodični smeštaj i usvojenje Beograd (Grad Beograd, Kolubarski i Mačvanski okrug), kao i da je u 2019. godini samo jedno dete bilo na hraniteljskom smeštaju koji je počeo 11. aprila 2017. godine. Odgovor Centra za porodični smeštaj i usvojenje Beograd na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 2497–560/19–2/19 od 7. novembra 2019. godine.

569 Odgovor Centra za porodični smeštaj i usvojenje Beograd na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 2497–560/19–2/19 od 7. novembra 2019.

570 *Ibid.*

571 *Program rada za 2018. godinu*, Centar za porodični smeštaj i usvojenje Beograd (Beograd, februar 2018), str. 16, dostupno na: <https://bit.ly/2r8KV6n>.

572 *Program rada za 2019. godinu*, Centar za porodični smeštaj i usvojenje Beograd (Beograd, februar 2019), dostupno na: <https://bit.ly/32Ukxuh>.

Iako je Komitet za prava deteta pre dve i po godine uputio RS preporuku da, u cilju unapređenja sistema zaštite dece bez pratnje, radi na razvijanju hraniteljstva i smeštajnih kapaciteta adekvatnih za uzrast, pol i potrebe dece, čini se da taj posao tek predstoji.⁵⁷³ Ne treba zaboraviti da od 2015. godine RS nije efektivno ulagala u rešavanje ovog pitanja i da su često iznalažena *ad hoc* i sistemski neodrživa rešenja.

5.5.4. Izazovi u vezi sa zbrinjavanjem dece s psihološkim problemima

Mnoga deca s kojima je radio BCLJP pokazivala su znake posttraumatskog stresnog poremećaja i druge psihološke tegobe zbog iskustava koja su povezana s napuštanjem države porekla. To su pokazivali izveštaji psihologa ili psihijatra, koji su se u postupku azila koristili kao osnov da se detetu obezbede dodatne procesne garancije.

Tokom 2019. godine, dešavale su se situacije u kojima je dete, koje je već boravilo u nekoj od institucija socijalnog tipa, počelo da ispoljava nesocijalne obrasce ponašanja ili da ima ozbiljne psihičke poteškoće. Kada bi dete bilo hospitalizovano u Kliniku za psihijatrijske bolesti „Dr Laza Lazarević“, institucije socijalnog tipa uglavnom nisu bile spremne da ga prime nazad na smeštaj zbog nedostatka stručnog kadra koji bi mogao da se danonoćno stara o detetu. U jednom slučaju, dete koje je preživelo teške oblike nasilja u zemlji porekla, zbog čega je nekoliko puta pokušalo da izvrši samoubistvo, našlo se u situaciji da nijedna institucija nije bila spremna da ga prihvati u smeštaj.⁵⁷⁴ Enormnim zalaganjem njegovog privremenog staratelja, dete je smešteno u jednu ustanovu u Beogradu, iako se čak i organ starateljstva saglasio da se dete po izlasku iz Klinike za psihijatrijske bolesti smesti u CA u Sjenici, gde ne poznaje nikoga i gde ne postoje uslovi za adekvatnu brigu o njemu.

Ovo nije izdvojen slučaj. Kroz RS je u proteklih nekoliko godina prošlo mnogo dece s psihološkim problemima koji su vezani za razloge zbog kojih su napustili svoje države. Međutim, i dalje ne postoje specijalizovane usluge smeštaja za decu s emocionalnim, psihijatrijskim i problemima u ponašanju, iako je to bila jedna od preporuka koju je Komitet za prava deteta uputio državi još 2017. godine.⁵⁷⁵

573 *Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju Srbije*, Komitet za prava deteta, UN Doc. CRC/C/SRB/CO/2–3 (Ženeva, 7. mart 2017), st. 57(b).

574 BCLJP je upoznat sa slučajem tokom rada s nepraćenom i razdvojenom decom i njihovim privremenim starateljima.

575 *Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju Srbije*, Komitet za prava deteta, UN Doc. CRC/C/SRB/CO/2–3 (Ženeva, 7. mart 2017), st. 57(b).

5.5.5. Bezbednost u centrima za azil i prihvatnim centrima

Najveći broj nepraćene i razdvojene dece i dalje boravi u CA opšteg tipa u koje se smeštaju i odrasle osobe. Prilikom smeštanja u te CA, retko se vrši celovita procena pogodnosti smeštaja u skladu s individualnim potrebama deteta. Zbog prirode smeštaja u centrima u nadležnosti KIRS-a, nepraćena i razdvojena deca koja tamo borave izložena su brojnim rizicima. Za njih takav smeštaj nije bezbedan.

Slučaj koji se, nažalost, završio ubistvom deteta opisan je u prethodnom periodičnom izveštaju BCLJP-a.⁵⁷⁶ Ovaj događaj iz juna 2019. godine otvorio je pitanje bezbednosti u CA i PTC, imajući u vidu da u mnogim centrima ne postoji stalno prisutno obezbeđenje ili ga nema u dovoljnom broju.⁵⁷⁷

Iz izjave predstavnika KIRS-a za medije, samo dan nakon ubistva, stiče se utisak da je KIRS bio upoznat s rizikom u kome se dečak nalazio, ali da uprkos tome nije urađeno dovoljno da bi se to dete zaštitilo.⁵⁷⁸ Naime, Komesar je naveo da je „dete bilo blisko grupi veoma problematičnih momaka koja unazad godinu dana [...] na određen siledžijski način maltretira ne samo svoj krug već i druge migrante“.⁵⁷⁹ Imajući to u vidu, KIRS je prvenstveno bio u obavezi da prijavi nasilje nadležnim organima i da o tome službenim putem obavesti detetovog staratelja. To je naročito trebalo da uradi ukoliko je imao saznanja da je neko „sklon nožu“,⁵⁸⁰ zbog čega je bilo razumno očekivati da će se desiti neki incident. Napominjemo da je Specijalni izaslanik Saveta Evrope za migracije u svom izveštaju upozorio na to da uprava centara u nadležnosti KIRS-a generalno okleva da prijavi policiji navode o ozbiljnim krivičnim delima u tim centrima.⁵⁸¹

Na navedene i druge probleme već nekoliko godina unazad su, između ostalih, ukazivali Komitet za prava deteta,⁵⁸² Komitet za ljudska prava⁵⁸³ i Specijalni

576 *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period januar–jun 2019*, BCLJP, str. 55–58.

577 Zaključak je izveden na osnovu informacija prikupljenih prilikom terenskih poseta tima BCLJP-a CA i drugim centrima u kojima se realizuje smeštaj izbeglica, migranata i tražilaca azila.

578 „Cucić za RTS: Ubistvima migranata prethodilo višemesečno maltretiranje“, RTS (Beograd, 7. jun 2019), dostupno na <http://bit.ly/2LSAqwu>.

579 *Ibid.*

580 *Ibid.*

581 *Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees to Serbia and two transit zones in Hungary, 12–16 June 2017*, Savet Evrope, SG/Inf(2017)33 (Strazbur, 13. oktobar 2017), deo 4.1, dostupno na: <https://bit.ly/2DcAJwy>.

582 *Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju Srbije*, Komitet za prava deteta, UN Doc. CRC/C/SRB/CO/2–3 (Ženeva, 7. mart 2017), st. 57(b).

583 *Zaključna zapažanja o trećem periodičnom izveštaju Srbije*, Komitet za ljudska prava, CCPR/C/SRB/CO/3 (Ženeva, 10. april 2017).

izvestilac UN za mučenje.⁵⁸⁴ Uslovi prihvata nepraćene i razdvojene dece u centrima u nadležnosti KIRS-a izazivaju ozbiljnu zabrinutost zbog izloženosti dece rizicima od nasilja, seksualnog zlostavljanja i eksploatacije i trgovine ljudima.⁵⁸⁵

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima je prepoznao 15 dece migranata iz Irana, Avganistana i Pakistana kao pretpostavljene žrtve trgovine ljudima u 2019. godini.⁵⁸⁶ Među njima su bile i dve devojčice iz Avganistana i Irana. Formalno su identifikovane dve žrtve trgovine ljudima, dok su ostali postupci u toku. U oba slučaja radi se o radnoj eksploataciji dečaka iz Avganistana. Imajući u vidu da ova institucija postupa samo u odnosu na prijavljene potencijalne slučajeve trgovine ljudima, možemo pretpostaviti da ih je bilo više.

Nadležni organi su morali sve napred navedeno da shvate kao ozbiljno upozorenje i da bez odlaganja obezbede posebne smeštajne objekte koji bi u potpunosti mogli da odgovore na potrebe nepraćene i razdvojene dece. Svakako je neophodno staviti naglasak na razvijanje porodici sličnih modaliteta smeštaja, uključujući i hraniteljstvo.

5.5.6. Boravak dece na ulicama i u neformalnim naseljima

Mnoga deca su iz različitih razloga – od pritiska krijumčara do odbijanja da budu smeštena u udaljeni CA u Sjenici – dane i noći provodila na mestima neformalnog okupljanja izbeglica.⁵⁸⁷ Ta mesta su najčešće bila u blizini glavne autobuske stanice i ispod Starog savskog mosta u Beogradu, kao i u graničnim delovima RS poput Šida.

Deca, a naročito ona bez pratnje, slično kao i prethodnih godina, često su prepuštena sama sebi izvan sistema zaštite. BCLJP je na terenu često susretao decu mlađu od 14 godina, koja su bila potpuno sama ili u pratnji nepoznatih osoba, često takođe mlađih od 18 godina. Akteri u sistemu zaštite⁵⁸⁸ bili su upoznati s tim, ali je adekvatan odgovor izostao i pored insistiranja organizacija koje su deci pružale humanitarnu pomoć na terenu.

584 *Visit to Serbia and Kosovo, Report of the Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, usvojen od strane Saveta za ljudska prava UN, UN Doc. A/HRC/40/59/Add.1 (Ženeva, 25. januar 2019), dostupno na: <https://bit.ly/2QPs635>.

585 *Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees to Serbia and two transit zones in Hungary, 12–16 June 2017*, Savet Evrope, SG/Inf(2017)33 (Strazbur, 13. oktobar 2017) deo 4.1.

586 Odgovor Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima na zahtev BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja br. 2013/1/19 od 9. decembra 2019. godine.

587 Detaljne statistike po mesecima dostupne su na internet prezentaciji UNHCR-a na <https://bit.ly/2SAidHq> i na <https://bit.ly/2LkIrZY>.

588 Terenski socijalni radnici koje je angažovalo Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja prisutni su, zajedno s predstavnicima KIRS-a, u objektu „Miksalište“ u Beogradu u blizini kojeg se nalaze mesta neformalnog okupljanja izbeglica i migranata.

U razgovoru s nadležnim organima, BCLJP je često dobijao odgovor da ta deca zapravo ne žele da ostanu u RS. Pored toga, ovi organi su izjavljivali da nemaju mehanizme niti mogu da utiču na kretanje nepraćene dece, niti na bilo koji način mogu da ih nateraju da koriste neku od ustanova i usluga socijalne zaštite koje su im obezbeđene u RS.⁵⁸⁹

Međutim, bitno je istaći da, bez obzira na to da li dete želi ili ne želi da oстане u RS, njegov najbolji interes, život i bezbednost su neprikosnoveni i moraju se zaštititi. Deca izbeglice su često izložena manipulaciji i učenama krijumčara. Pored toga, zbog loših iskustava na putu do RS, pokazuju nepoverenje prema državnim institucijama. Detetovo mišljenje se mora uzeti u obzir, ali ukoliko se to mišljenje kôsi s njegovim pravom na bezbednost i zaštitu od zlostavljanja i iskorišćavanja – što je povezano s ilegalnim prelaskom granice – mora se delovati prvenstveno u cilju zaštite. Potrebno mu je objasniti zbog čega je u njegovom najboljem interesu da bude izmešteno s ulice, a pri tom mu ponuditi adekvatan smeštaj prilagođen njegovom uzrastu, polu i potrebama. Detetovo insistiranje da ostane van sistema zaštite i u nehumanim uslovima, okruženo krijumčarima, nikako ne sme biti opravdanje za izostanak adekvatnog smeštaja i brige o tom detetu.⁵⁹⁰

Posle skoro dve godine od uspostavljanja neformalnog naselja u okviru nekadašnje fabrike „Grafosrem“, policija u Šidu je 22. novembra 2019. godine sprovela akciju izmeštanja 150 migranata,⁵⁹¹ među kojima je bilo 28 nepraćene dece.⁵⁹² Međutim, nepraćena i razdvojena deca, zajedno s ostalim migrantima, i dalje spavaju na ulicama Beograda. Samo u oktobru 2019. godine, bez krova nad glavom je spavalo 920 migranata, od kojih je 450 bilo u centru Beograda.⁵⁹³

5.5.7. Zaključak i preporuke

Opšta ocena je da sistem zbrinjavanja nepraćene i razdvojene dece nije adekvatan i u skladu s međunarodnim instrumenata koje je RS ratifikovala. Preporuke Komiteta za prava deteta i Komiteta za ljudska prava još uvek nisu ispunjene, jer se nepraćena deca i dalje smeštaju u CA i PTC, gde borave i odrasle

589 Ana Šuvalja Pešić, „Maloletni migranti nevidljivi za sistem“, *RTS Online* (Beograd, 7. jun 2019), dostupno na: <https://bit.ly/2Scl3kf>.

590 *Khan protiv Francuske*, ESLJP, predstavka br. 12267/16 (2019) st. 87–88.

591 „Šid: Sprovedena akcija izmeštanja ilegalnih migranata (Video)“, *STV Sremska televizija* (Šid, 22. novembar 2019), dostupno na <https://bit.ly/2Zynjp0>.

592 Ovaj podatak je dobijen od lokalnog centra za socijalni rad koji je učestvovao u izmeštanju. Prema informacijama dobijenim od UNHCR-a, šest dečaka ispod 14 godina starosti smešteno je u ustanove socijalnog tipa, dok je 22 starijih dečaka smešteno u CA Sjenica.

593 *UNHCR Serbia Update October 2019*, UNHCR (Beograd, novembar 2019), str. 2, dostupno na <https://bit.ly/2t9LL47>.

osobe. Sve se to uglavnom odvija bez individualne procene detetovih potreba, deca se smeštaju u CA i PTC samo po osnovu toga što su migranti, odnosno tražioci azila.

Iz analize predstavljene u ovom izveštaju, jasno je da je pred RS veliki posao i kada je u pitanju unapređenje sistema alternativnog staranja o nepraćenoj i razdvojenoj deci. CA i PTC, onako kako su sada organizovani, nikako se ne mogu smatrati adekvatnim za smeštanje nepraćene i razdvojene dece. Najvažniji razlozi se odnose na nedostatak bezbednosti, smeštanje s odraslim nepoznatim osobama, kao i na činjenicu da u centrima nisu stalno prisutni stručnjaci iz oblasti zaštite deteta.

Kao minimum uslova koje je potrebno zadovoljiti da bi se obezbedila zaštita deteta, jeste da se deca urgentno izmeste u smeštaj koji će im garantovati bezbednost. KIRS može da predloži Vladi RS osnivanje takvih centara gde će se smeštati samo nepraćena i razdvojena deca migranti. U tim centrima, Ministarstvo za rad i KIRS treba da obezbede prisustvo stručnih osoba koje mogu da se staraju o interesima dece na način predviđen zakonom. Dodatno, KIRS, u saradnji s Ministarstvom zdravlja, treba da obezbedi prisustvo i rad specijalista dečije psihijatrije u tim centrima, ukoliko za tim postoji posebna potreba u pojedinačnim slučajevima.

6. POLOŽAJ TRAŽILACA AZILA KOJI SU PREŽIVELI RODNO I SEKSUALNO NASILJE

Prema UNHCR-u, definiciju izbeglice u celini treba tumačiti uz posredovanje svesti o mogućim rodnim dimenzijama progona, odnosno osnova za dodeljivanje međunarodne zaštite. Takav pristup je značajan radi pravilnog utvrđivanja navoda tražilaca azila.⁵⁹⁴ Rodno zasnovani zahtevi za azil uglavnom podrazumevaju dela seksualnog nasilja, nasilja u porodici, prisilno planiranje porodice, sakaćenje genitalija, kažnjavanje zbog ponašanja koje je u suprotnosti s tradicionalnim društvenim normama, kao i diskriminaciju osoba drugačije seksualne orijentacije.⁵⁹⁵ Tim vrstama progona su, čak i istorijski posmatrano, češće izložene žene, pa će se zbog toga ovaj deo izveštaja više odnositi na njih.⁵⁹⁶ Ipak, zahteve za azil koji se zasnivaju na progonu po osnovu pola ili roda mogu podnositi i muškarci.⁵⁹⁷

Rodno nasilje može se pojaviti u kontekstu oružanog sukoba, tokom izbegličkog puta ili u državi u kojoj je osoba zatražila azil i odlučila da se nastani. Osim što se žrtve rodnog nasilja, kao i ostale izbeglice i migranti, suočavaju s brojnim problemima, njima je dodatno potrebna zaštita od manipulacije, seksualnog i psihičkog nasilja i eksploatacije. Takođe, neophodna im je zaštita od diskriminacije po osnovu pola, odnosno roda.⁵⁹⁸

Na teritoriji RS i dalje boravi značajan broj⁵⁹⁹ migrantkinja i tražiteljki azila koje su tu došle same, s decom ili u pratnji muškaraca za koje nije bilo sigurno da li su u braku ili srodstvu. Izvestan broj njih je bio izložen nasilju u državi porekla ili na putu ili po dolasku u RS. Međutim, zvaničan podatak o broju tih žena ne postoji.

594 *Smernice za utvrđivanje međunarodne zaštite: Rodno zasnovan progon u kontekstu člana 1(A) Konvencije iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine o statusu izbeglica*, UNHCR, HCR/GIP/02/01 (7. maj 2002), st. 1 i 2, dostupno na: <https://bit.ly/2Q62wWE>.

595 *Ibid.*

596 *Ibid.*, st. 3.

597 Tokom 2019. godine, pravnici BCLJP-a su zastupali maloletno dete bez pratnje iz Avganistana, koje je bilo žrtva seksualnog zlostavljanja u državi porekla od strane oružanih snaga.

598 *Smernice za zaštitu žena izbeglica*, UNHCR (Ženeva, jul 1991), st. 3, dostupno na: <https://bit.ly/36iSKGF>.

599 Ni u 2019. godini nije uspostavljena jedinstvena i potpuna evidencija nadležnih organa RS o broju migranata koji borave u RS, bez obzira da li su tražili azil ili ne. Prema tome, ne može se utvrditi koliko se tačno žena i devojčica migrantkinja nalazi na teritoriji RS.

Razlog zbog kog ovi podaci nedostaju leži u činjenici da se mnoge od njih ne usuđuju da prijave nasilje, najčešće zbog straha ili zavisnosti od nasilnika, osećaja stida i sramote. Nekada nisu ni svesne da su u položaju žrtve pa postupanje kom su podvrgnute doživljavaju kao potpuno normalno i uobičajeno. Takođe, zbog jezičke barijere, sumnje, nepoverenja i rezervisanosti, veoma je teško doći do statističkih podataka u vezi s brojem izbeglica u RS koje su trpele rodno nasilje.⁶⁰⁰

Prema podacima kojima raspoljaže BCLJP u 2019. godini, od ukupnog broja osoba koje su registrovane kao stranci koji žele da podnesu zahtev za azil u RS bilo je 885 žena, od kojih je 315 maloletno, a od čega 7 bez pratnje.⁶⁰¹ Ipak, broj žena migrantkinja koje se nalaze na teritoriji RS, a koje nisu izrazile nameru da podnesu zahtev za azil, odnosno koje nisu registrovane od strane MUP-a, mnogo je veći od navedenog.⁶⁰²

U 2019. godini, do novembra meseca, pravnici BCLJP-a su pružili uslugu besplatne pravne pomoći za 685 žena migrantkinja, od čega je 42 registrovano u postupku azila. Tokom godine, pravnice BCLJP-a su zastupale 16 osoba koje su preživele neki oblik seksualnog i rodnog nasilja. Uprkos činjenici da broj rodno zasnovanih zahteva za azil koje je BCLJP vodio tokom 2019. godine nije bio veliki, u pitanju su osetljivi slučajevi koji zavređuju pažnju čitalaca, te će neki od njih biti opisani u ovom poglavlju izveštaja.

Iako je seksualno i rodno zasnovano nasilje osnov za dodelu izbegličke zaštite u RS,⁶⁰³ pravni tim BCLJP-a je primetio da je sistemska podrška žrtvama tog nasilja generalno nerazvijena. Takođe, postoji stepen nerazumevanja i nedovoljna senzibilisanost u redovima onih nadležnih organa koji su odgovorni za zaštitu izbeglica, o čemu će biti više reči u delu izveštaja koji sledi.

600 Nevladina organizacija Atina sproveda je pilot istraživanje na uzorku od 162 žene i devojčice migrantkinje, u periodu od 13. aprila do 15. maja 2017. godine. Rezultati istraživanja pokazali su da je 64% ispitanica bilo izloženo fizičkom nasilju, dok je 24% doživelo seksualno nasilje, odnosno ukupno 109 ispitanica preživelo je neki oblik nasilja. Vidi: *Nasilje nad ženama i devojčicama u izbegličkoj i migrantskoj populaciji u Srbiji*, Atina (Beograd, 2017), dostupno na: <https://bit.ly/2SMQ8gj>.

601 Statistički podatak je tim BCLJP-a dobio od UNHCR-a.

602 Zaključak je izveden na osnovu podataka do kojih je tim BCLJP-a došao prilikom redovnih poseta centrima za azil i prihvatnim centrima na celoj teritoriji RS.

603 Prema čl. 28 ZAPZ, dela koja se smatraju progonom, u skladu s čl. 24 ovog zakona (pravo na utočište), jesu dela koja su dovoljno ozbiljna po svojoj prirodi ili ponavljanju da predstavljaju ozbiljno kršenje osnovnih ljudskih prava, naročito prava koja ne mogu biti ograničena prema čl. 15, st. 2 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, ili skup različitih mera, uključujući kršenje ljudskih prava, koje su dovoljno ozbiljne da mogu uticati na pojedinca na sličan način. S tim u vezi, delima progona naročito se smatraju fizičko ili psihičko nasilje, uključujući seksualno i rodno zasnovano nasilje, kao i dela koja su po svojoj prirodi specifično vezana za pol ili decu.

6.1. Pol i rod kao osnov izbegličke zaštite

Progon po osnovu pola ili roda, kao osnova izbegličke zaštite, nije eksplicitno predviđen Konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokolom uz Konvenciju iz 1967. godine. Ipak, široko je prihvaćeno da pol ili rod može da diktira ili utiče na vrstu progona. Stoga, ukoliko se pravilno tumači, definicija izbeglice pokriva i rodno zasnovane zahteve.⁶⁰⁴

UNHCR je još 1991. godine izdao preporuku da se definicija izbeglice široko tumači, i to tako da obuhvati i osobe koje su bile progonjene po osnovu roda.⁶⁰⁵ UNHCR definiše seksualno i rodno zasnovano nasilje (*sexual and gender based violence* – SGBV) kao nasilje koje je usmereno protiv osobe na osnovu roda ili pola. To uključuje dela koja nanose fizičku, mentalnu ili seksualnu povredu ili patnju, pretnje takvim delima, prinudu i druga lišavanja slobode.⁶⁰⁶ Pored toga, 2000. godine, Specijalni izvestilac UN za nasilje nad ženama, njegovim uzrocima i posledicama istakao je da državni organi moraju usvojiti i primeniti smernice za prepoznavanje rodno zasnovanog progona kao osnova za azil.⁶⁰⁷

Ustav RS garantuje pravo na izbegličku zaštitu (utočište) stranom državljaninu i prepoznaje pol kao osnov progona. ZAPZ eksplicitno prepoznaje pol kao jedan od osnova progona i ujedno uslova za ostvarivanje prava na utočište u RS.⁶⁰⁸ ZAPZ predviđa da progon može da bude vezan za dela fizičkog i psihičkog nasilja, uključujući seksualno i rodno zasnovano nasilje,⁶⁰⁹ kao i dela koja su po svojoj prirodi specifično vezana za pol.⁶¹⁰

ZAPZ je predviđeno i da, u zavisnosti od okolnosti u državi porekla, određena društvena grupa može označavati i grupu koja se zasniva na zajedničkim karakteristikama pola, roda, rodnog identiteta i seksualnog opredeljenja.⁶¹¹ Pripadnost društvenoj grupi predstavlja jedan od osnova progona definisanih

604 Smernice za utvrđivanje međunarodne zaštite: Rodno zasnovan progon u kontekstu člana 1(A) Konvencije iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine o statusu izbeglica, UNHCR, HCR/GIP/02/01 (7. maj 2002), godine, st. 6.

605 Smernice za zaštitu žena izbeglica, UNHCR, ES/SCP/67 (Ženeva, jul 1991), dostupno na: <http://bit.ly/2Jrhzpk>.

606 Seksualno i rodno zasnovano nasilje nad izbeglicama, povratnicima i interno raseljenim licima. Smernice za prevenciju i zaštitu, UNHCR (maj 2003), dostupno na: <https://bit.ly/39kqlSi>.

607 Integrisanje ljudskih prava žena i rodna perspektiva, nasilje nad ženama, Specijalni izvestilac UN za nasilje nad ženama, njegovim uzrocima i posledicama, UN Doc. E/CN.4/2000/68 (29. februar 2000), st. 122(f), dostupno na: <https://bit.ly/2MFu6rG>.

608 Čl. 24 ZAPZ.

609 Čl. 28, st. 2, tač. 1 ZAPZ.

610 Čl. 28, st. 2, tač. 6 ZAPZ.

611 Čl. 26, st. 2 ZAPZ.

istim zakonom.⁶¹² Prilikom procene da li postoji opravdan strah od progona, nije važno da li osoba zaista poseduje karakteristike u pogledu rodnog identiteta, koje su razlog za progon, ukoliko joj počinilac progona pripisuje te karakteristike.⁶¹³

Komitet za eliminisanje diskriminacije žena (CEDAW), u svojim Zaključnim zapažanjima⁶¹⁴ za RS od marta 2019. godine, pozitivno je ocenio usvajanje navedenih odredaba ZAPZ. CEDAW je istakao da je to napredak u odnosu na prethodno razmatrane periodične izveštaje.⁶¹⁵

6.1.1. Odluke Kancelarije za azil

Kancelarija za azil je u 2019. godini dodelila tri utočišta za tri državljanke Rusije⁶¹⁶ koje su svoje zahteve za azil zasnivale na strahu od progona zbog pripadnosti LGBTI zajednici. Prilikom odlučivanja o osnovanosti njihovih zahteva, postupajući organ je razmatrao položaj LGBTI osoba u Rusiji, ali i u državi tranzita, i utvrdio da ni u jednoj od njih ne bi mogle da dobiju adekvatnu zaštitu.⁶¹⁷ Takođe, zbog istog osnova progona, Kancelarija za azil je dodelila utočište državljaninu Irana A. J.,⁶¹⁸ jer je dokazao da, usled svoje seksualne orijentacije, nije u mogućnosti da dobije zaštitu države porekla, zbog čega ne želi da se vrati u nju.

Važno je istaći da su ovi predmeti započeti u skladu s odredbama ZAPZ, prema kom postupajući organ ima obavezu da u svakom slučaju ispita individualne i opšte okolnosti ne samo u državi porekla, već i u trećim, odnosno državama tranzita.⁶¹⁹ Zbog toga nadležni organi u postupku azila praktično ne mogu

612 Čl. 26, st. 5 ZAPZ.

613 Čl. 26, st. 3 ZAPZ.

614 *Zaključna zapažanja u vezi sa Četvrtim periodičnim izveštajem Republike Srbije*, CEDAW, UN Doc. CEDAW/C/SRB/CO/4, str. 1–2, st. 4.

615 Naime, prethodni ZA nije detaljno definisao dela progona po osnovu roda i pola, ali su, i pored toga, nadležni organi u postupku azila u nekoliko slučajeva prepoznavali rodno zasnovano nasilje kao osnov izbegličke ili supsidijarne zaštite. Konkretno, Kancelarija za azil je prepoznavala rod i pol kao pripadnost određenoj društvenoj grupi. Ipak, praksa ovog organa nije ujednačena, posebno ako se uzme u obzir primena koncepta sigurne treće zemlje kojoj se pribegavalo u najvećem broju slučajeva, pa tako i u slučajevima rodno zasnovanih zahteva. Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbii. Izveštaj za period januar–jun 2019*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, jul 2019. godine), str. 63–65.

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

617 Kancelarija za azil je u konkretnom slučaju konsultovala izveštaje relevantnih međunarodnih tela i organizacija koji se tiču položaja pripadnika LGBTI populacije u zemlji porekla i zemlji tranzita, kao i praksu Evropskog suda za ljudska prava.

618 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1605/18 od 15. marta 2019. godine.

619 Čl. 45, st. 2 ZAPZ.

automatski da primene koncept sigurne treće zemlje.⁶²⁰ Odredbe ZAPZ⁶²¹ su povoljnije za tražioce azila.

Slučajevi državljanke Rusije i državljanina Irana dokazuju da je Kancelarija za azil znatno unapredila svoju praksu primenom odredaba ZAPZ,⁶²² jer je pravilno uzela u obzir rodne komponente zahteva i posebnu osetljivost tražilaca azila. Međutim, pravnici BCLJP-a su primetili da postupanje ovog organa u odnosu na rodno zasnovane zahteve za azil još uvek nije u potpunosti ujednačeno.

Tako, u slučaju državljanke Irana F. S., pripadnice LGBTI populacije,⁶²³ Kancelarija za azil je donela rešenje⁶²⁴ kojim je odbila njen zahtev jer ona nije dokazala opravdan strah od progona. Kancelarija je donela negativnu odluku uprkos činjenici da je F. S. u postupku iznela navode o višestrukim traumama koje je doživela, kao i o seksualnom i rodno zasnovanom nasilju u državi porekla. Svoje navode je potkrepila dokazima. I pored dostavljenih izveštaja o položaju LGBTI, konkretno trans osoba u Iranu, Kancelarija za azil je u obrazloženju rešenja istakla da „ne postoje izvori koji navode da su transrodne osobe u Iranu sistemski ugrožene, progonjene i u nepovoljnom društvenom položaju“.⁶²⁵ Međutim, Kancelarija za azil nije dala dovoljno jasno obrazloženje zbog čega se F. S., i pored svega navedenog, odbija zahtev za azil.

Pravnici BCLJP-a su tokom 2019. godine zastupali još nekoliko stranaca u čijim zahtevima za azil dominira rodna komponenta. Među njima, 5 osoba pripada LGBTI populaciji, 10 osoba su žrtve seksualnog, rodno zasnovanog ili po-

620 Kancelarija za azil je u nekoliko slučajeva donela odluke o odbacivanju zato što su tražiteljke azila prošle kroz sigurne treće zemlje neposredno pre dolaska u RS, bez uzimanja u obzir individualnih okolnosti svakog slučaja, opštih prilika u zemljama tranzita i postojanja realnih mogućnosti da se tražiteljke azila tamo zaštite. Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period januar–jun 2019*, Beogradski centar za ljudska prava, str. 64.

621 U odnosu na ZOA, ZAPZ dodatno konkretizuje načelo rodne ravnopravnosti i osetljivosti (čl. 16), zatim načelo obezbeđenja posebnih procesnih i prihvatnih garancija za decu i samohrane majke s maloletnom decom (čl. 17), kao i već pomenuto unapređeno zakonsko rešenje o primeni koncepta sigurne treće države (čl. 45 ZAPZ).

622 Na primer, Kancelarija za azil je 2018. godine odbacila zahteve za azil dvema državljkama Irana, koje su bile žrtve seksualnog i rodno zasnovanog nasilja u državama porekla, pogrešno ceneći da nisu želele da pristupe postupku azila u Turskoj, državi koja se nalazi na listi sigurnih trećih zemalja Vlade RS. Rešenja Kancelarije za azil br. 26–2432/17 i 26–2433/17 od 14. marta 2018. godine.

623 Reč je o transrodnoj osobi koja je promenila pol u državi porekla.

624 Rešenje Kancelarije za azil 26–1592/18 od 20. novembra 2019. godine.

625 Tokom trajanja ovog postupka, pravnici BCLJP-a su, za potrebe dokazivanja navoda F. S. koje je iznela na službenim radnjama, dostavili opširan podnesak o stanju u državi porekla, u kom su se pozvali na brojne relevantne međunarodne izveštaje o tretmanu LGBTI osoba u Iranu. Delovi tog podneska gotovo su identični s delom obrazloženja rešenja Kancelarije za azil br. 26–1605/18 od 15. marta 2019. godine, kojim je dodelila utočište napred navedenom državljaninu Irana A. J., koji je takođe pripadnik LGBTI populacije.

rodičnog nasilja, od kojih je jedna s fizičkim invaliditetom. U momentu pisanja ovog izveštaja, svi navedeni predmeti su u toku. Autori se nadaju da će Kancelarija za azil nastaviti s dobrom praksom i da će prilikom odlučivanja posebno voditi računa o ranjivom položaju i osetljivosti ove kategorije tražilaca azila.

6.1.2. Zaključak i preporuke

Položaj tražiteljki azila i žena izbeglica je posebno osetljiv s obzirom da one napuštaju svoje zemlje porekla usled osnovanog straha za sopstveni život, progona po osnovu pola i različitih rodni uloga koje im se pripisuju u društvima iz kojih dolaze. One su veoma česta meta diskriminacije, a nasilje koje se nad njima vrši često se pravda kulturom i običajima koji se zasnivaju na ideji inferiornosti žena u odnosu na muškarce.

Načelno, odredbe ZAPZ prepoznaju dela seksualnog i rodno zasnovanog nasilja kao progon. Veoma je važno da se nastavi s jačanjem sistema azila i dodatnom obukom službenika Kancelarije za azil u vezi s rodno zasnovanim zahtevima. Neophodno je da se kontinuirano unapređuje kvalitet njihovog rada, kao i da se sâm postupak sprovodi uz puno poštovanje odredbi ZAPZ. U tom smislu, potrebno je da se službenici Kancelarije za azil redovno i valjano informišu o stanju ljudskih prava i položaju žrtava seksualnog i rodno zasnovanog nasilja u državama porekla, a u cilju donošenja pravilnih i zakonitih odluka. Primera radi, neki oblici nasilja nad ženama koji su inkriminisani međunarodnim propisima i Krivičnim zakonikom RS u državama porekla mnogih tražiteljki azila veoma su rasprostranjena pojava.⁶²⁶

6.2. Rodna ravnopravnost i osetljivost u postupku azila

ZAPZ propisuje načelo rodne ravnopravnosti i osetljivosti.⁶²⁷ To podrazumeva da su nadležni organi u postupku azila dužni da poštuju rodnu jednakost i da tumače ZAPZ na rodno osetljiv način. Rodna jednakost podrazumeva prihvatanje i jednako vrednovanje razlika između žena i muškaraca i njihovih različitih uloga u društvu.⁶²⁸ To znači da bi u i postupku azila trebalo posebno uzeti u obzir postojeće razlike između muškaraca i žena u vezi s pripadnošću određenoj društvenoj grupi, političkim mišljenjem, verom, nacionalnošću, rasom ili seksualnom orijentacijom.

626 Npr. genitalno sakaćenje žena (*female genital mutilation* – FGM) kom su podvrgnute mnoge žene s afričkog kontinenta, kao što su Somalijke ili Nigerijke.

627 Čl. 16 ZAPZ.

628 *Rodne norme, konceptualni okvir, metodologija i predstavljanje dobrih praksi*, Savet Evrope (Strazbur, maj 1998. godine).

Takođe, ZAPZ propisuje da osobe ženskog pola u pratnji muškaraca daju iskaz u postupku azila odvojeno od svojih pratilaca, odnosno supružnika.⁶²⁹ Iako iz zakonske odredbe proizilazi da ovu garanciju uživaju samo žene, u praksi se ovo načelo primenjuje na sva lica, pa se u postupku sprovode službene radnje posebno za muškarce i za žene.⁶³⁰ Ta mogućnost je veoma važna, imajući u vidu da kod osoba koje trpe neki oblik rodno zasnovanog nasilja postoji izvestan strah i osećanje stida da o tome govore pred svojim partnerima i sunarodnicima. Takođe, ako odvojeno uzima iskaz tražilaca azila, službenik Kancelarije za azil može da dođe do informacija o postojanju porodičnog nasilja, ukoliko žrtva nasilja skupi hrabrost da o tome govori.⁶³¹

Zbog toga je važno da prilikom uzimanja iskaza službenici Kancelarije za azil postupaju u skladu s utvrđenim standardima i merama⁶³² koji su prilagođeni osobi koja je preživela rodno zasnovano nasilje. Važno je da budu neutralni, saosećajni i objektivni, kao i da izbegavaju govor tela ili gestikulaciju koja bi mogla da bude zastrašujuća, kulturološki neosetljiva ili neprikladna.⁶³³ Takođe, donosioci odluka treba da razumeju da kulturološke razlike i trauma igraju važnu i kompleksnu ulogu u načinu ponašanja podnosioca zahteva. U nekim slučajevima, uglavnom žena, žrtve nisu svesne razloga zbog kojih su zlostavljane.⁶³⁴

6.2.1. Poseban aspekt načela rodne osetljivosti

Načelo rodne osetljivosti podrazumeva i pravo tražioca azila da, na sopstveni zahtev, prilikom službene radnje bude saslušan od strane policijskog službenika istog pola, kao i da tom prilikom bude angažovan prevodilac ili tumač istog pola.⁶³⁵ Praksa je pokazala da je ova zakonska mogućnost za tražioce azila od velikog značaja zbog osetljivosti rodno zasnovanih zahteva za azil.

629 Čl. 16, st. 4 ZAPZ.

630 Ova garancija, međutim, nije predviđena za sve članove porodice, npr. decu, koja se uvek saslušavaju u prisustvu svojih roditelja ili staratelja.

631 U periodu 2015–2016. godine, državljanka Avganistana X. Y. je boravila u CA u Tutinu sa suprugom i članovima njegove porodice, koji su je zajedno zlostavljali u državi porekla. X. Y. je podnela zahtev za azil u prisustvu svog supruga, i tom prilikom nije mogla otvoreno da govori o stvarnim razlozima svog progona. Nakon službene radnje podnošenja zahteva, rodno zasnovano nasilje je nastavljeno u CA. Nakon njene prijave, uspešne intervencije KIRS-a i NVO Atine, tražiteljka azila je odvojena od supruga, smeštena u sigurnu kuću i kasnije, putem procedure UNHCR-a, a kroz podršku BCLJP, preseljena u treću državu.

632 *Priručnik i smernice o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglice na osnovu Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine*, UNHCR (Ženeva, 2019), str. 90. (u daljem tekstu: Priručnik UNHCR).

633 Prilikom sprovođenja službene radnje podnošenja zahteva za azil, jedna od službenica Kancelarije iznela je neprimerene komentare na račun tražiteljke azila iz Burundija A. A. koja je silovana u državi porekla pre nekoliko godina.

634 Priručnik UNHCR, str. 91.

635 Čl. 16, st. 2 ZAPZ.

Naime, ženama, a posebno muškarcima, veoma je teško da tokom postupka otvoreno govore o traumatičnim iskustvima koje su doživeli u državi porekla ili na izbegličkom putu.⁶³⁶ To doprinosi i jačanju kredibiliteta iskaza u postupku, jer osoba u prilagođenoj atmosferi može lakše da se „otvori“ i s više detalja govori o okolnostima koje su razlog njenog progona. Ovo načelo se generalno poštuje, kada su u pitanju tražiteljke azila, imajući u vidu da Kancelarija za azil u najvećem broju slučajeva angažuje službenike ženskog pola za potrebe sprovođenja službenih radnji.⁶³⁷ Međutim, BCLJP je zabeležio i slučaj u kome ovo načelo nije poštovano.⁶³⁸ Takođe, Kancelarija za azil uglavnom nastoji da angažuje prevodioca koji je istog pola kao i tražilac azila u konkretnom predmetu.

ZAPZ predviđa da se od ovog pravila može odstupiti u slučajevima kada obezbeđivanje službenika ili prevodioca istog pola nije moguće ili je povezano s nesrazmernim teškoćama za organ koji vodi postupak azila. Međutim, postavlja se pitanje šta su u praksi te nesrazmerne teškoće.

Tako, u predmetu državljanke Somalije, i pored molbe punomoćnika za sprovođenje rodno senzitivnog postupka, prvostepeni organ nije obezbedio prevodioca za engleski istog pola prilikom podnošenja zahteva za azil. Navedeni propust su službenici Kancelarije za azil pravdali nedostatkom ženskih prevodilaca.⁶³⁹ Državljanica Somalije je čekala na službenu radnju podnošenja zahteva za azil više od mesec dana od momenta davanja punomoćja pravnicima BCLJP-a za zastupanje u postupku. Zbog toga je lično tražila da se službena radnja ne odloži, dajući saglasnost da se ona održi u prisustvu muškog prevodioca. Ipak, za potrebe sprovođenja službene radnje saslušanja, Kancelarija za azil je uvažila njenu molbu, te je angažovan ženski prevodilac za oba jezika kojima se služi tražiteljka azila – arapski i

636 Tražilac azila iz Irana, koji je bio politički aktivan u državi porekla, zbog osećaja sramote i stida nije želeo da, za vreme službenih radnji, govori o seksualnom zlostavljanju kom je bio izložen. Njegovo traumatično iskustvo je utvrđeno kroz medicinske i psihološke izveštaje koje su njegovi punomoćnici dostavili Kancelariji za azil.

637 Posebno jer je većina službenika Kancelarije za azil ženskog pola.

638 Primera radi, tražiteljka azila A. A. iz Nigerije je u novembru 2019. godine samostalno podnela zahtev za azil pred muškim službenikom Kancelarije za azil koji je stalno prisutan u CA u Banji Koviljači. Prevod s engleskog jezika na srpski je obavio muški prevodilac koji je tog dana u istom centru prevodio za Kancelariju u slučajevima drugih tražilaca azila. Pravnici BCLJP-a su iz naknadnog razgovora s A. A. iz Nigerije utvrdili da ona do tada nije imala pristup besplatnoj pravnoj pomoći, da nije prethodno poučena o svojim pravima tražiteljke azila u RS i da nije prethodno obavestena da će službenik Kancelarije da je sasluša konkretnog dana. Imajući u vidu da je A. A. došla i da boravi sama u RS, Kancelarija za azil je mogla da pretpostavi da je u pitanju posebno ranjiva osoba i da joj omogući podnošenje zahteva u prisustvu punomoćnika, kao i prevodioca i službenika Kancelarije ženskog pola. Reč je o teškom i višestrukom obliku rodno zasnovanog nasilja kom je A. A. bila izložena u državi porekla.

639 Za potrebe službene radnje podnošenja zahteva, BCLJP je uputio molbu Kancelariji za azil za obezbeđenje ženskog prevodioca za engleski jezik. Kancelarija za azil koristi usluge prevode-nja od prevodilaca koji se nalaze na listi UNHCR-a, a na njoj je u konkretnom trenutku bilo je više od 10 ženskih prevodilaca za engleski jezik.

engleski. Prilikom saslušanja, bila je neuporedivo sigurnija, slobodnija i otvorenija za saradnju i pružanje relevantnih informacija o razlozima progona. To potvrđuje koliko je važno stvoriti adekvatne uslove za vođenje što kvalitetnijih intervju a u postupcima azila, posebno onih u kojima dominira rodna komponenta.

U slučaju državljanke Burundija, Kancelarija za azil je za potrebe njenog saslušanja obezbedila muškog prevodioca za engleski jezik.⁶⁴⁰ Naime, u nedostatku prevodilaca za njen maternji jezik, angažovan je muški prevodilac za engleski. Imajući u vidu da u RS postoji veliki broj prevodilaca oba pola za engleski jezik, nejasno je zašto Kancelarija za azil u ovom slučaju nije poštovala načelo rodne osetljivosti.

Iz ZAPZ proizilazi da tražilac azila može zahtevati da ga sasluša samo lice istog „pola“, što za neke tražioce azila, kao na primer transrodne osobe, nije adekvatno zakonsko rešenje.⁶⁴¹ Umesto toga, trebalo bi im ostaviti mogućnost da se, u odnosu na njihove lične okolnosti, izjasne da li im je prijatnije da ih sasluša, odnosno da prevodi u postupku azila, osoba istog ili suprotnog pola.

Pravnici BCLJP-a su uputili nekoliko molbi Kancelariji za azil da obezbedi sprovođenje službene radnje podnošenja zahteva za azil u prisustvu službenika ženskog pola za trans muškarca iz Bosne i Hercegovine koji je tada boravio van Beograda. I pored logističkih i organizacionih poteškoća, Kancelarija je omogućila da klijent BCLJP-a ostvari svoje pravo predviđeno ZAPZ, što je u značajnoj meri otklonilo njegov osećaj nelagode i nesigurnosti.⁶⁴²

Praksa je pokazala da, u velikom broju slučajeva rodno zasnovanih zahteva, prisustvo službenika i prevodilaca istog pola kao što je tražilac azila kreira atmosferu poverenja i veće slobode prilikom uzimanja zahteva za azil i usmene rasprave. To je veoma važno zbog vernijeg opisivanja događaja koji su kod tražilaca azila prouzrokovali traumu, a koji su najčešće osnov za priznavanje prava na azil.⁶⁴³ Stoga, prilikom davanja iskaza, tražioci azila treba da budu u što prijatnijem okruženju.

640 Jedan od jezika kojim se služe državljani Burundija je francuski, što u nije slučaj kod konkretne tražiteljke azila. Prilikom podnošenja zahteva za azil, ona je navela da govori svahili jezik, ali da pristaje da se naredna službena radnja (saslušanje) održi na engleskom, u slučaju nedostatka prevodilaca za svahili jezik.

641 Članom 16 definisano je načelo rodne ravnopravnosti i osetljivosti u postupku azila. Naime, tražiocu azila se, na lični zahtev, omogućava da njegov postupak vodi službenik Kancelarije za azil koji je istog pola, uz pomoć prevodioca ili tumača istog pola. Takođe, osobama ženskog pola koje su u pratnji muškaraca omogućeno je da podnesu zahtev i daju izjavu odvojeno od svojih pratilaca.

642 Tražilac azila iz BiH je rođen kao muškarac, ali se još od perioda rane adolescencije oseća kao žena, zbog čega je bio izložen višestrukoj diskriminaciji u državi porekla i praktično onemogućen da vodi dostojanstven život.

643 Mišljenje dobijeno tokom godine od najmanje 5 klijenata BCLJP-a koji su bili žrtve nekog oblika rodno zasnovanog nasilja.

6.2.2. Zaključak i preporuke

Radi pravilnog razmatranja rodno zasnovanih zahteva za azil i u cilju zaštite žrtava, potrebno je da nadležni organi kreiraju atmosferu poverenja i sigurnosti u postupku azila. S tim u vezi, neophodno je da predstavnici Kancelarije za azil, ali i drugih nadležnih organa, istaknu tražiocima azila da je sve što iznesu strogo poverljivo i da se neće odati njihovim članovima porodice niti zemlji porekla. Svaki postupak azila koji sadrži rodnu komponentu treba da se odvija u atmosferi prilagođenoj podnosiocu zahteva, s mogućnošću biranja pola službenika i predviđanja koji će učestvovati u svim službenim radnjama tokom trajanja postupka.

Važno je da Kancelarija za azil u svakom pojedinačnom slučaju blagovremeno informiše tražioce azila o načelu rodne ravnopravnosti i osetljivosti, te da im predoči sve oblike zaštite koji su im na raspolaganju. Takođe, potrebno je i da službenici Kancelarije za azil upućuju žrtve seksualnog i rodno zasnovanog nasilja na odgovarajuće organizacije ili ustanove koje mogu da im pruže podršku. Na taj način se osobe koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje dodatno osnažuju i jačaju lični integritet, što im može pomoći da verno iznesu sve činjenice od značaja za postupak azila.

6.3. Posebne procesne i prihvatne garancije

ZAPZ propisuje načelo obezbeđenja posebnih procesnih i prihvatnih garancija u postupku azila za pojedine ranjive kategorije tražilaca azila.⁶⁴⁴ Među grupama koje ZAPZ prepoznaje kao ranjive nalaze se, između ostalih, trudnice, samohrane majke s maloletnom decom i žrtve trgovine ljudima. Tu spadaju i osobe koje su bile izložene teškim oblicima psihološkog, fizičkog i polnog nasilja, kao što su žene žrtve sakaćenja polnih organa.

Naime, kroz procesne i prihvatne garancije pruža se odgovarajuća pomoć tražiocu azila koji, s obzirom na svoje lične okolnosti, nije sposoban da ostvaruje prava i obaveze iz ovog zakona bez takve pomoći. Međutim, nije jasno o kakvoj vrsti pomoći je reč, prvenstveno jer ZAPZ to ne definiše precizno. U dosadašnjoj praksi rada BCLJP-a još uvek nije utvrđeno kako se ovo načelo primenjuje na osobe koje su preživele ili su u riziku od rodno zasnovanog nasilja. Do sada su ovim osobama pomoć najviše pružale organizacije civilnog društva prisutne na terenu.⁶⁴⁵

Prema saznanju BCLJP-a, Atina je jedina nevladina organizacija u RS koja pruža podršku i smeštaj u sigurnoj kući za osobe iz izbegličke populacije, a koje

⁶⁴⁴ Čl. 17 ZAPZ.

⁶⁴⁵ NVO Atina je jedina organizacija koja pruža pomoć ovim osobama kroz smeštaj u sigurnu kuću, kao i različite programe podrške i osnaživanja.

su izložene ili su u riziku od seksualno i rodno zasnovanog nasilja.⁶⁴⁶ Pored toga, Atina u svojim programima ima razvijen *peer support* program podrške, značajan za osnaživanje žena koje su preživele nasilje.⁶⁴⁷

Pomoć koju pruža NVO Atina je od izuzetnog značaja, pre svega jer ranjivim osobama obezbeđuje smeštaj u posebnim uslovima i podršku tokom čitavog trajanja postupka azila. Međutim, problematična je sama činjenica da je Atina, osim što je najčešće jedini⁶⁴⁸ pružalac takve vrste zaštite, organizacija koja se finansira kroz različite projekte. To znači da takva pomoć nije sistemaska i dugoročna. Takođe, resursi jedne nevladine organizacije svakako nisu dovoljni da odgovore velikim potrebama osoba koje su u riziku od nasilja.

6.3.1. Identifikacija ranjivosti

Za primenu posebnih procesnih i prihvatnih garancija u smislu ZAPZ, od posebnog je značaja blagovremena identifikacija ranjivosti tražilaca azila. Postupak identifikacije ličnih okolnosti tražilaca azila nadležni organi bi trebalo da sprovedu kontinuirano, a najranije u razumnom roku nakon iniciranja postupka azila.⁶⁴⁹

Načelno, nakon izdavanja potvrde o registraciji, službenici MUP-a odmah upućuju žene u CA ili PTC.⁶⁵⁰ U slučajevima u kojima prilikom registracije izražene namere za traženje azila postoje indicije da su žene žrtve nekog oblika nasilja, Kancelarija za azil je saglasna da budu odmah smeštene u sigurne kuće. Na taj način, Kancelarija za azil je u pojedinim slučajevima prepoznavala posebne potrebe i ranjivost žena koje su preživele rodno zasnovano nasilje.

Mada u nekim slučajevima reaguju preventivno,⁶⁵¹ MUP i KIRS, kao nadležne institucije u sistemu azila, generalno nemaju razvijene mehanizme za rano identifikovanje ranjivosti određenih grupa ljudi i za pružanje posebnih prihvat-

646 Primera radi, psihosocijalnu podršku pružaju organizacije Međunarodna mreža pomoći (International Aid Network – IAN), Psihosocijalne inovativne mreže (Psychosocial Innovation Network – PIN), Lekari bez granica (Medecins Sans Frontieres – MSF) i druge.

647 Peer support program predstavlja jedan od mehanizama uzajamne podrške i pomoći žena koje su preživele nasilje, koji dodatno podstiče njihov oporavak.

648 U izuzetnim slučajevima, UNHCR može finansijski da pokrije smeštaj u državnim ustanovama za posebno osetljive slučajeve žena.

649 Čl. 17, st. 2 i 3 ZAPZ.

650 Tražiteljka azila ima obavezu da se javi u CA u roku od 72 sata od momenta izdavanja potvrde o registraciji.

651 Pa se, primera radi, u slučaju osnovanih sumnji na nasilje, osoba odmah uputi u sigurnu kuću ili drugi CA, gde bi joj bio pružen veći nivo sigurnosti.

nih uslova.⁶⁵² U identifikovanju ranjivosti, nadležnim organima često pomažu nevladine organizacije.

U slučaju identifikovanja ranjivosti ili rodno zasnovanog nasilja u centru za azil ili prihvatnom centru,⁶⁵³ službenici KIRS-a obaveštavaju organizacije koje se bave zaštitom ovih osoba. KIRS zatim najčešće upućuje žrtvu u sigurne kuće, uz obaveštenje Kancelarije za azil o tome. Kao što je navedeno kroz primer organizacije Atina, sigurne kuće za izbeglice i migrantkinje koje su preživele rodno zasnovano nasilje ograničenih su kapaciteta i finansiraju se isključivo iz sredstava same organizacije.

Među migrantkinjama koje borave u sigurnoj kući organizacije Atina nalaze se i žrtve trgovine ljudima koje prethodno identifikuje Centar za zaštitu i pomoć žrtvama trgovine ljudima (Centar). U 2019. godini, Centar je utvrdio da su četiri osobe iz izbegličke populacije bile žrtve trgovine ljudima, a Atina je radila na njihovom osnaživanju i dodatnoj zaštiti.⁶⁵⁴ Prema izveštaju nevladine organizacije Astra o trgovini ljudima za 2019. godinu,⁶⁵⁵ i dalje ne postoje zvanični mehanizmi za identifikaciju žrtava. Astra predlože da RS uloži dodatne napore u identifikaciji žrtava, posebno u populaciji migranata, izbeglica i tražilaca azila.⁶⁵⁶

Veoma je važno da se uspostavi sistemska i efikasna zaštita osoba koje su trpele ili su u riziku od nasilja, kroz razvijanje mehanizama za njihovu ranu identifikaciju i kroz povećanje broja sigurnih kuća koje će biti kontinuirano finansirane iz budžeta RS. Neophodno je da državni organi preuzmu aktivniju ulogu u pogledu podrške žrtvama, posebno u svetlu preporuka CEDAW upućenih RS. Naime, prema CEDAW zapažanjima, potrebno je da RS obezbedi efektivnu zaštitu od rodno zasnovanog nasilja, uključujući i pristup besplatnoj pravnoj pomoći od strane iskusnih profesionalaca. Pored toga, potrebno je pružiti ženama više zaštite u postupku azila, kroz prepoznavanje njihove ranjivosti na samom početku postupka i kroz pružanje adekvatne podrške do njegovog okončanja.⁶⁵⁷

652 Stanovište zasnovano na informacijama koje je BCLJP prikupio na terenu i na iskustvu prilikom zastupanja u postupku azila. Primera radi, Kancelarija za azil će tek od punomoćnika u postupku azila ili organizacije koja se bavi zaštitom žrtava nasilja dobiti informaciju da je konkretna osoba trpela nasilje ili je bila silovana, pa da iz tog razloga treba obratiti posebnu pažnju na taj slučaj.

653 Nasilje mogu identifikovati kompetentni predstavnici nevladinih organizacija, predstavnici KIRS-a, ili, retko, sama žrtva može prijaviti nasilje.

654 Informacija dobijena od predstavnice NVO Atina.

655 *Izveštaj o trgovini ljudima: Srbija 2019, dopis za US State Department*, Astra (20. jun 2019. godine), dostupno na: <https://bit.ly/2Q8nBzL>.

656 *Ibid.*

657 *Zaključna zapažanja u vezi sa Četvrtim periodičnim izveštajem Republike Srbije*, CEDAW, UN Doc. CEDAW/C/SRB/CO/4 (14. mart 2019), st. 24(d).

6.3.2. Posebni uslovi smeštaja

ZAPZ dodatno predviđa se da se prilikom smeštaja tražioca azila vodi računa o polu i uzrastu, o tome da li ima položaj lica kojem su potrebne posebne procesne ili prihvatne garancije, kao i o jedinstvu porodice.⁶⁵⁸ Odredba se posebno primenjuje na žene koje putuju same, samohrane majke i žene koje su preživele rodno zasnovano nasilje. U praksi nadležnih organa, međutim, još uvek postoje brojni izazovi.

Tokom 2019. godine, žene koje putuju same i samohrane majke, kao i žene koje su preživele rodno zasnovano nasilje, MUP je, nakon izdavanja potvrde o registraciji, upućivao u centre u kojima postoje uslovi koji im garantuju veću privatnost i bezbednost. Pa tako, u najvećem broju slučajeva, one su boravile u CA u Banji Koviljači i Bogovađi, koji su uglavnom predviđeni za boravak porodica i manjeg su smeštajnog kapaciteta.⁶⁵⁹ Ipak, u nekoliko slučajeva, MUP je upućivao žene koje putuju same u druge centre.

Mladij tražiteljki azila iz Tunisa je, prema potvrdi dobijenoj u Upravi za strance u policijskoj stanici u Beogradu, naloženo da ode u Prihvatni centar u Pirotu. Posle 24 časa, usled navoda o seksualnom uznemiravanju⁶⁶⁰ od strane jednog državljanina Pakistana, ona je samoinicijativno napustila Centar i vratila se u Beograd. Nakon informacija koje su joj pružile organizacije na terenu, tražiteljka azila je, uz odobrenje predstavnika KIRS-a, upućena u CA u Bogovađi.

Takođe, tražiteljka azila iz Konga, koja je sama doputovala u RS, po izdavanju potvrde upućena je u Centar za azil u Tutinu. Državljanica Konga se služi samo francuskim jezikom, a imajući u vidu da nijedan tražilac azila s francuskog govornog područja nije boravio u Tutinu, ona mesecima praktično ni sa kim nije razgovarala. Ipak, zahvaljujući inicijativi koju su pokrenule predstavnice uprave CA u Tutinu, tražiteljka azila je prebačena u CA u Bogovađi, gde je u tom trenutku bilo dosta osoba iz afričkih zemalja koje govore francuski.⁶⁶¹

MUP je državljanku Irana B. B., osobu s invaliditetom, paraplegičarku i žrtvu rodno zasnovanog nasilja u državi porekla, nakon izdavanja potvrde o registraciji, uputio u Prihvatni centar u Bosilegradu. Predstavnice uprave tog PTC su brinule o njoj i omogućile joj da boravi sama u sobi koja je opremljena u skladu s njenim potrebama. Zbog namere da podnese zahtev za azil u RS, B. B. je, po dogovoru KIRS-a i Kancelarije za azil, upućena u CA u Tutinu, koji je jedini centar koji je prilagođen osobama s invaliditetom. Uprkos činjenici da su uslovi u CA u Tutinu dobri, pravnici BCLJP-a su smatrali da je to loša odluka. Pre svega, udaljenost CA od grada Tutina je oko 3–4 kilometara, a korišćenje javnog prevoza za osobe

658 Čl. 50, st. 3 ZAPZ.

659 U CA u Bogovađi i Banji Koviljači se prvenstveno smeštaju porodice. O tome su neformalno doneli odluku pre nekoliko godina KIRS i Kancelarija za azil.

660 Informacija o seksualnom uznemiravanju dobijena je od tražiteljke azila lično, kao i od predstavnice još jedne organizacije koja je obavljala terensku posetu u navedenim centrima.

661 U pitanju je tražiteljka azila iz Konga koju pravnici BCLJP-a zastupaju u postupku azila.

s invaliditetom je otežano, što je B. B. ograničilo na aktivnosti samo unutar CA. Dalje, usled boravka B. B. u CA u Tutinu, njeni izgledi za integraciju u društvo su mali, imajući u vidu nerazvijenost grada Tutina i nemogućnost da se poveže s ustanovama ili organizacijama koje pomažu osobama s invaliditetom.⁶⁶²

Kada je u pitanju poštovanje načela jedinstva porodice prilikom smeštaja, Kancelarija za azil je u oktobru 2019. godine omogućila državljanki Kube i njejoj ćerki da, po izdavanju potvrde o registraciji, umesto prethodnog boravka u CA odmah odu na privatnu adresu.⁶⁶³ Pravnici BCLJP-a su uputili molbu za odobrenje takvog postupanja jer je suprug, odnosno otac državljanki Kube, već tri godine boravio na privatnoj adresi u Beogradu.

Imajući u vidu napred navedeno, stiče se utisak da nadležne državne institucije (KIRS, MUP) nemaju dovoljno razvijenu praksu i dobru koordinaciju kada je u pitanju smeštaj posebno ranjivih kategorija tražilaca azila. Predstavnici državnih institucija treba da utvrde jasna pravila postupanja u tom pogledu.

6.3.3. Zaključak i preporuke

Kao što je navedeno, ZAPZ ne definiše tačno šta podrazumevaju posebne procesne i prihvatne garancije. Imajući u vidu dosadašnju praksu nadležnih organa, jasno je da nedostaje blagovremeno identifikovanje osoba na koje se odnose te garancije. Dodatno, smeštaj u sigurnim kućama ne obezbeđuju državne institucije već nevladine organizacije, što nije sistemsko i održivo rešenje.

Neophodno je da svi akteri koji su uključeni u rad s posebno ranjivim grupama tražilaca i izbeglica, među kojima su žrtve rodno zasnovanog nasilja, unaprede svoj rad. Neophodno je da posebno MUP i KIRS, u saradnji s drugim relevantnim resornim ministarstvima, ustanove pravila za pravovremenu identifikaciju svih osoba koje su preživele rodno zasnovano nasilje uz obezbeđivanje osnovnih uslova za njihovu zaštitu. Potrebno je da se u ovim državnim institucijama u što kraćem roku povećaju resursi kako bi se problem nasilja rešavao što efikasnije.⁶⁶⁴

RS treba da obezbedi siguran prostor za žrtve nasilja iz izbegličke populacije. Povećanje broja održivih sigurnih kuća u kojima bi se one zbrinule pred-

662 Zbog svega navedenog, pravnici BCLJP-a su pokušali da razmotre alternativne vidove smeštaja za tražiteljku azila B. B. Uz podršku UNHCR-a, pokrenut je postupak ispunjenosti uslova da se tražiteljka azila B. B. premesti u jednu od ustanova za boravak osoba s invaliditetom na teritoriji Beograda, imajući u vidu da drugi CA nisu prilagođeni njenim potrebama. Postupak ispitivanja ispunjenosti uslova za premeštaj je još uvek u toku.

663 Kancelarija za azil je pre nekoliko godina uspostavila praksu obaveznog smeštanja u CA ili PTC u roku od 72 časa od momenta izdavanja potvrde. Tek nakon sprovedene službene radnje podnošenja zahteva za azil, tražioci azila mogu da upute molbu Kancelariji za azil za odobrenje boravka na privatnoj adresi.

664 Informacija dobijena na sastanku Radne grupe za zaštitu izbeglica i migranata od rodno zasnovanog nasilja u februaru 2019. godine.

stavlja preduslov za prevenciju i zaštitu od rodno zasnovanog nasilja. Takođe, oni bi trebalo da se adaptiraju na način da osobe koje tamo borave imaju pristup različitim uslugama i da mogu brzo i uspešno da se oporave. U tom smislu, KIRS bi mogao da odredi jedan od CA ili PTC isključivo za smeštaj osoba koje su preživele ili koje su u riziku od seksualnog i rodno zasnovanog nasilja.

6.4. Odgovor nadležnih organa na rodno i seksualno nasilje

Prema čl. 3 EKLJP, niko ne sme biti podvrgnut mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju. U praksi ESLJP, seksualno i rodno zasnovano nasilje se podvodi pod tu odredbu, zbog čega svaka država potpisnica EKLJP ima obavezu da pruži zaštitu žrtvama, kao i da spreči svako nasilje u budućnosti.⁶⁶⁵

Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija)⁶⁶⁶ predstavlja prvi pravno obavezujući dokument u oblasti nasilja nad ženama u Evropi koji je ratifikovala RS.⁶⁶⁷ Istanbulska konvencija predviđa jasne standarde u pogledu zaštite od nasilja kada su u pitanju migrantkinje, tražiteljke azila i žene izbeglice.⁶⁶⁸

Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici⁶⁶⁹ uređuje se sprečavanje nasilja u porodici i postupanje državnih organa u tom pogledu, kao i pružanje zaštite i podrške žrtvama. Pored toga, ovaj zakon se primenjuje i na saradnju nadležnih organa u sprečavanju nasilja u porodici u krivičnim postupcima za određena krivična dela.⁶⁷⁰ Cilj zakona je delotvorno sprečavanje nasilja u porodici uz hitnu, blagovremenu i delotvornu zaštitu i podršku žrtvama.⁶⁷¹

665 Vidi npr. *M. C. protiv Bugarske*, ESLJP, predstavka br. 39272/98 (2003) i *Maslova i Nalbandov protiv Rusije*, ESLJP, predstavka br. 839/02 (2018).

666 *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, 12/13.

667 Istanbulska konvencija je prvi međunarodni sporazum koji sadrži definiciju roda kao „društveno konstruisane kategorije“ koja definiše „žene“ i „muškarce“ u odnosu na društveno zadate uloge, ponašanja, aktivnosti i atribute. Takođe, Konvencija uspostavlja jaku vezu između ostvarenja rodne ravnopravnosti i iskorenjivanja nasilja nad ženama. Na osnovu ove premise, ona prepoznaje strukturalnu prirodu nasilja nad ženama kao manifestaciju istorijski nejednakih odnosa moći između žena i muškaraca.

668 Tako se članom 59 reguliše pitanje boravišnog statusa žene migrantkinje u slučaju razvoda braka, odnosno veze i u smislu posebno teških okolnosti, kao i u vezi sa žrtvama prinudnog braka. Dalje, čl. 60 Istanbulske konvencije predviđa da postupak azila i prateće procedure treba da imaju rodni aspekt, da je država dužna da uspostavi rodno osetljive procedure prijema i usluga podrške za lica koja traže azil, kao i rodno osetljiva uputstva i procedure za azil. Takođe, čl. 61 propisuje i poštovanje načela zabrane proterivanja (*non-refoulement*).

669 *Sl. glasnik RS*, 94/16.

670 Čl. 4 Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

671 U cilju obezbeđenja efikasne i delotvorne zaštite od nasilja u porodici, Zakonom je propisana obavezna saradnja državnih organa, ustanova i institucija u proceni rizika, reagovanju da se nasilje zaustavi u kratkom roku, kao i da se žrtvama obezbedi dugoročna zaštita i podrška kroz praćenje i planiranje mera.

Imajući u vidu da su pod jurisdikcijom RS, odredbe navedenih propisa odnose se jednako kako na osobe koje pripadaju migrantskoj populaciji tako i na državljane RS. Međutim, učinioci seksualnog i rodno zasnovanog nasilja nad migrantima često ne podležu odgovarajućim sankcijama.⁶⁷² Predstavnici nadležnih institucija nalaze opravdanje u tome da se migranti u RS „kratko zadržavaju“⁶⁷³ i da im je želja da se nastane u nekoj od država EU, te da tako nije svrsishodno pokretanje postupaka u slučajevima nasilja.⁶⁷⁴

CEDAW je 2019. godine izrazio zabrinutost zbog toga što su žene izbeglice izložene višestrukim i međusobno povezanim oblicima diskriminacije i što nemaju zaštitu od rodno zasnovanog nasilja u RS.⁶⁷⁵ CEDAW je preporučio RS da intenzivno radi na podizanju svesti među ženama iz posebno diskriminiranih grupa, u koje spadaju žene izbeglice, o njihovim pravima i postojanju zakona koji ih štite.

Na osnovu informacija koje je BCLJP dobio od svojih klijenata, državnih institucija i drugih nevladinih organizacija, zabrinutost CEDAW je opravdana. U delu izveštaja koji sledi ukratko ćemo opisati izazove u vezi sa sprečavanjem i zaštitom od seksualnog i rodno zasnovanog nasilja prema migrantima.

6.4.1. Dela nasilja i izazovi u vezi s njihovom prijavom

Prema iskustvu pravnika BCLJP-a, žrtve nasilja su najčešće žene migrantkinje iz Irana, Avganistana, Somalije, Burundija, Nigerije. One su u posebno ranijom položaju pogotovo ukoliko putuju sa suprugom ili drugom muškom osobom, kada zavise od njegovih postupaka i odluka koje se tiču zajedničke budućnosti.⁶⁷⁶ Dakle, okolnost da putuju s nekim neće nužno značiti da su zaštićene od nasilja ili da će njihova ranjivost biti manja – one su mu čak češće izložene. S druge strane, pojedine žene koje putuju s članovima porodice otvorenije govore o nasilju nego žene koje putuju same, jer se upravo zbog prisustva porodice osećaju sigurnije.⁶⁷⁷ Međutim, mnoge žene koje samo prolaze kroz RS odlučuju

672 Zaključak izveden na osnovu sprovedenih terenskih poseta i razgovora s predstavnicima nevladinih organizacija koje se bave zaštitom žrtava nasilja.

673 Informacija do koje je BCLJP došao na sastancima s predstavnicima nevladinog sektora, a isto je zaključeno prilikom sprovođenja aktivnosti na terenu.

674 Utisak je da nadležni organi ne shvataju ove slučajeve nasilja dovoljno ozbiljno, prvenstveno posmatrano s kulturološkog stanovišta.

675 *Zaključna zapažanja u vezi sa Četvrtim periodičnim izveštajem Republike Srbije*, CEDAW, UN Doc. CEDAW/C/SRB/CO/4 (14. mart 2019), str. 14, st. 43.

676 Informacija dobijena prilikom razgovora s jednom državljankom Avganistana koja je bila žrtva porodičnog nasilja, ali nije želela da se odvoji od supruga zbog isplaniranog putovanja u EU. Slična informacija je dobijena od državljanke Indije.

677 Podatak NVO Atine dobijen putem ispitivanja migrantkinja i tražiteljki azila.

da ne govore o tome. One najčešće prijavljuju nasilje tek kada stignu u državu destinacije i kada uspeju da se rastanu od nasilnika.⁶⁷⁸ Najčešći učinioci nasilja su muški članovi porodice i krijumčari.⁶⁷⁹

Pored porodičnog nasilja, najčešće usmerenog na žene, seksualno nasilje i diskriminacija po osnovu pripadnosti LGBTI zajednici takođe su česta pojava među migrantskom populacijom. U mnogim slučajevima, nasilje je kontinuirano. Dakle, dešava se ne samo u državi porekla, već i u RS, i to od strane drugih pripadnika migrantske populacije.

Recimo, tražilac azila iz Irana, koji je pripadnik LGBTI zajednice, krije svoju seksualnu orijentaciju od drugih stranaca u CA u kom boravi nepune dve godine. Kao razlog za to ističe strah i jak osećaj stida, prisutan zbog „gušenja“ sopstvenog identiteta u državi porekla u kojoj je inkriminisana homoseksualnost.⁶⁸⁰ Takođe, trans osoba iz Bosne i Hercegovine je tokom boravka u CA skoro svakodnevno bila izložena diskriminaciji od strane mnogih tražilaca, najčešće iz Avganistana, Pakistana i afričkih zemalja.⁶⁸¹ Ona je navela:

Smeju mi se i dobacuju neprikladne komentare. Sklanjaju se od mene kao da sam zarazna. Kada uđem u trpezariju i sednem za sto za ručavanje, oni ustaju i ostavljaju me da tu sedim sama.⁶⁸²

...

Jedna devojčica mi je rekla 'Marš'. Htela sam da se obratim ocu deteta, pa se umešao drugi smešteni u kampu i verbalno me napao. Počela sam da vrištim. Od tada niko sa sprata ne govori sa mnom.⁶⁸³

U velikom broju slučajeva, migranti koji borave u RS svesni su da je nasilje zabranjeno zakonima RS.⁶⁸⁴ Međutim, sama činjenica da imaju saznanja o tome, ne znači i da će se obratiti za pomoć i prijaviti nasilje, već će to uglavnom zavisiti od individualnih okolnosti svakog slučaja. Oni koji znaju da mogu prijaviti nasilje uglavnom bi se obraćali policiji, nevladinim organizacijama, KIRS-u, UNHCR-u ili drugim akterima na terenu.⁶⁸⁵

678 *Ibid.*

679 *Ibid.*

680 Podatak dobijen na osnovu razgovora s tražiocem azila, kog pravnici BCLJP-a zastupaju u postupku azila.

681 Podaci dobijeni na osnovu razgovora s tražiocem azila, kog pravnici BCLJP-a zastupaju u postupku azila.

682 Informacija dobijena tokom razgovora održanog u septembru 2019. godine.

683 Informacija dobijena u razgovoru održanom 19. avgusta 2019. godine tokom terenske posete CA.

684 Prema pilot istraživanju na uzorku od 162 žene i devojčice, koje je sprovela NVO Atina, 80 procenata ispitanica je znalo da je nasilje zabranjeno.

685 *Ibid.*

Iako upoznate s mogućnošću prijave,⁶⁸⁶ u praksi se žrtve vrlo retko odlučuju da prijave počinioce nasilja. Posebno je zabrinjavajuća činjenica da, pored ekonomske zavisnosti, vrlo često zbog kulturoloških i tradicionalnih normi u društvima iz kojih potiču nisu ni svesne da su žrtve ili zbog straha, osećanja krivice i stida ne govore o tome.⁶⁸⁷

Načelno postoje neka pravila za postupanje prilikom identifikovanja ili prijave nasilja,⁶⁸⁸ međutim, ta pravila očigledno ne obezbeđuju dovoljnu zaštitu žrtvama ni efikasnu koordinaciju nadležnih organa. U CA i PTC, osoba koja želi da prijavi nasilje obaveštava⁶⁸⁹ policiju, nadležni centar za socijalni rad i upravnika KIRS-a, koji treba da obezbedi prevodioca i, ukoliko je potrebno, medicinsku pomoć u centru.⁶⁹⁰ U nekim slučajevima, KIRS udaljava nasilnika iz tog objekta ili ga premešta u drugi CA ili PTC „po kazni“. Međutim, tada žrtve mogu da trpe osudu sunarodnika jer su „doprinele“ tome da ih partneri ili drugi muški članovi porodice zlostavljaju.⁶⁹¹ Takođe, ukoliko KIRS samo premesti počinioce nasilja u drugi centar, postoji rizik da se vrati u prethodni i da progoni žrtvu, zbog čega je neophodno da se takvo postupanje sankcioniše.⁶⁹² Pored toga, počinilac nasilja ostaje nekažnjen i predstavlja rizik za druge osobe u svom okruženju.

686 U CA postoje brošure međunarodnih organizacija o tome šta predstavlja rodno zasnovano nasilje, kome se žrtve mogu obratiti u slučaju da su žrtve nasilja, ili su u riziku da to postanu, kao i kojim pravima raspolažu u Srbiji u tom pogledu. Takođe, žene i devojčice se upoznaju s pojmom rodno zasnovanog nasilja i kroz različite radionice i predavanja koja periodično održavaju kompetentne nevladine organizacije. BCLJP je tokom 2018. godine održao nekoliko takvih radionica u CA u Bogovadi, kao i prihvatnim centrima u Adaševcima i Principovcu.

687 Postojale su indicije da je državljanka Indije, s kojom je razgovarala pravnica BCLJP-a, trpela porodično nasilje u centru u kom je boravila. Međutim, i pored toga što su joj pružene sve relevantne informacije koje se tiču njenih prava i dostupne zaštite, ona je negirala postojanje bilo kakve vrste rodno zasnovanog nasilja, čvrsto braneći supruga i navodeći nervozu kao opravdanje za promene u njegovom ponašanju.

688 Pravila postupanja u slučajevima traženja pomoći za rodno zasnovano nasilje u CA ili PTC definisana su Standardnim operativnim procedurama (SOP) RS za prevenciju i zaštitu izbeglica od rodno zasnovanog nasilja. SOP su sačinjene u saradnji s Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvom unutrašnjih poslova, Ministarstvom zdravlja, Ministarstvom pravde, Koordinacionim telom za rodnu ravnopravnost, Komesarijatom za izbeglice i migracije RS, Republičkim zavodom za socijalnu zaštitu, Institutom za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović-Batut“, nezavisnim državnim organima nadležnim za zaštitu ljudskih prava, Populacionim fondom UN u Srbiji, UNHCR-om, UNICEF-om i organizacijama civilnog društva prisutnim u centrima.

689 Obaveštenje upućuje žrtva nasilja ukoliko želi da ga prijavi, a to mogu učiniti i osobe koje su smeštene u centrima i koje svedoče nasilju, ili prisutni predstavnici organizacija civilnog društva, a u skladu s čl. 13, st. 1 Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

690 O ovome vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period januar–jun 2019*, Beogradski centar za ljudska prava, str. 70–71.

691 Informacija dobijena od NVO Atina, koja je prikupljena na terenu i prilikom razgovora sa žrtvama nasilja.

692 Nakon što je identifikovano nasilje u porodici u CA X, počinilac nasilja je premešten u drugi CA, ali se često vraćao i proganjao žrtvu. Informacija dobijena na sastanku organizacija civilnog društva.

6.4.2. Nekažnjivost

I pored napora nadležnih organa da identifikuju nasilje i pruže zaštitu žrtvama, njihov odgovor nije adekvatan. Problem leži i u nepostojanju potpune razmene informacija i koordinacije između različitih državnih organa. Razmena informacija se svodi na obaveštenje MUP-a o sumnji na nasilje, ali bez prijema povratnih informacija o tome šta je policija preduzela.⁶⁹³ Predstavnici KIRS-a i CA ne učestvuju na sastancima javnog tužilaštva i MUP-a za koordinaciju i saradnju, i pored toga što im je to omogućeno Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici.⁶⁹⁴

U pojedinim slučajevima, pravosudni organi reaguju tako što izdaju mere zabrane prilaska žrtvi nasilja. Prema saznanju pravnika BCLJP-a, u 2019. godini, Osnovni sud u Kikindi je produžio jednu hitnu meru privremenog udaljenja iz stana i dve hitne mere zabrane kontaktiranja i zabrane prilaska žrtvama u slučaju učinilaca nasilja koji pripadaju migrantskoj populaciji.⁶⁹⁵ Takođe, u istoj godini je podneto pet krivičnih prijava⁶⁹⁶ i jedan izveštaj po-

693 Prema informacijama koje su pravnici BCLJP-a dobijali na terenu, dešava se da predstavnici KIRS-a obaveste policiju o nasilju, ali ne dobiju konkretan odgovor. Takođe, čest problem predstavljala je i činjenica da više organizacija prisutnih na terenu ima saznanja o učinjenom nasilju, među kojima se bespotrebno šire podaci o događaju. Takođe, nenamerno se nanosi šteta samoj žrtvi jer se na taj način izlaže riziku od dodatne viktimizacije.

694 Sastancima grupa za koordinaciju i saradnju, pored predstavnika organa starateljstva, javnog tužilaštva i MUP-a, mogu da učestvuju i drugi stručnjaci i predstavnici drugih sistema. Vidi Mišljenje Zaštitnika građana od 11. jula 2019. godine, dostupno na: <https://bit.ly/37cjgkT>.

695 Podatak dobijen putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. U prvom slučaju je reč o državljaninu Avganistana koji živi na privatnoj adresi u Kikindi, a koji je zlostavljao svoju suprugu, državljanku Srbije. PU u Kikindi je odredio hitne mere privremenog udaljenja iz stana i privremene zabrane kontaktiranja i prilaženja žrtvi, koje je nadležni sud kasnije produžio na predlog Osnovnog javnog tužilaštva u Kikindi. Dopis Osnovnog suda u Kikindi br. 3 NP. 96/19 od 7. aprila 2019. godine Drugi slučaj se odnosi na supružnike iz Avganistana koji borave u Prihvatnom centru u Kikindi. Nadležna PU u Kikindi je odredila hitne mere zabrane prilaska i kontaktiranja s žrtvom, koje su kasnije odlukom Osnovnog suda u Kikindi produžene jer je Osnovno javno tužilaštvo u Kikindi procenilo da još uvek postoji neposredna opasnost od nasilja u porodici. Dopis br. 2 NP. 157/19 od 20. juna 2019. godine.

696 Prva krivična prijava za nasilje u porodici protiv državljanina Libije podneta je Prvom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu. Njemu je takođe izrečena mera privremene zabrane kontaktiranja i prilaženja žrtvi nasilja (dopis Prvog osnovnog javnog tužilaštva br. 68/19 od 21. novembra 2019. godine). Druga krivična prijava podneta je Drugom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu protiv državljanina Alžira. U ovom slučaju, tužilaštvo je predložilo produženje hitne mere, a takođe ga je razmatrala Grupa za koordinaciju i saradnju (dopis Drugog osnovnog javnog tužilaštva br. 55/19 od 8. novembra 2019. godine). Dve krivične prijave za polno uznemiravanje protiv Y. M. iz Pakistana i nasilja u porodici protiv M. H. iz Irana podnete su Osnovnom javnom tužilaštvu u Vranju (dopis Osnovnog javnog tužilaštva u Vranju PI. br. 63/19 od 12. novembra 2019. godine). Takođe, dve krivične prijave za nasilje u porodici primilo je Osnovno javno tužilaštvo u Somboru protiv dvojice državljanina Iraka,

licije⁶⁹⁷ u vezi s nasiljem u porodici koje su počinili muškaraci koji pripadaju migrantskoj populaciji na teritoriji RS. Prema saznanju pravnika BCLJP-a, nijedna od ovih osoba nije osuđena za učinjena krivična dela nasilja u porodici. U nekim slučajevima izostaje koordinacija nadležnih organa i adekvatna zaštita žrtvama.

Tako je u jednom CA državljanka Irana prijavila supruga za nasilje u porodici, kome je izrečena mera zabrane prilaska.⁶⁹⁸ Međutim, iz razgovora s predstavnikom jedne od nevladinih organizacija, zaposleni nadležnog centra za socijalni rad uopšte nije obavio neophodan razgovor s njihovim detetom, niti je hteo da pokrene postupak njegovog razdvajanja od oca. Kasnije, nakon što su državljanka Irana i njen sin promenili mesto boravka, nadležnost za rad na ovom slučaju prešla je na drugi centar za socijalni rad.⁶⁹⁹

U drugom slučaju, migrantkinja smeštena u prihvatnom centru trpela je seksualno uznemiravanje radnika centra, odnosno službenika KIRS-a. Nasilje je prijavila, ali nije dobila zaštitu. Takođe, navela je da joj prilikom napuštanja centra nisu vraćene potvrde o registraciji za nju i njeno dete, već su joj predstavnici centra rekli da objekat ne može da napusti „bez dozvole“, nakon čega su ga napustile bez isprava.⁷⁰⁰

Ovi podaci su pokazatelji da nadležni organi RS ne sankcionišu rodno zasnovano nasilje uvek na adekvatan način, da nemaju dovoljno volje da ga spreče i da je međusektorska saradnja na niskom nivou. Prepreku u prevenciji i zaštiti od nasilja predstavlja činjenica da se osobe iz izbegličke populacije i dalje u velikoj meri posmatraju kao pojedinci koji privremeno borave na teritoriji RS. Čini se da zbog toga nadležni organi još uvek ne osećaju odgovornost da blagovremeno reaguju.⁷⁰¹

O tome je i CEDAW uputio RS ozbiljne kritike, jer – osim neadekvatne procene rizika za sprečavanje nasilja nad ženama i devojčicama – ne postoji efikasno krivično gonjenje slučajeva rodno zasnovanog nasilja. CEDAW je uočio nesklad

kojima je PU Sombor izrekao hitnu meru zabrane kontaktiranja i prilaženja žrtvi nasilja (dopis Osnovnog javnog tužilaštva u Somboru br. PI 23/19).

697 PU za grad Beograd, PS u Rakovici, podnela je izveštaj Drugom osnovnom javnom tužilaštvu koji se odnosi na dela nasilja iz Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, protiv državljanina Iraka. Dopis Drugog osnovnog javnog tužilaštva br. 55/19 od 8. novembra 2019. godine.

698 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja.

699 Informacija dobijena od predstavnika nevladine organizacije koja je bila uključena u navedeni slučaj. Pravnici BCLJP-a su dobili iste podatke u odgovoru na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja.

700 Udruženje građana koje se bavi zaštitom žrtava nasilja obratilo se Zaštitniku građana povodom ovog slučaja, nakon čega je pokrenut postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada KIRS-a i prihvatnog centra A., i upućene su preporuke i mišljenje. Vidi mišljenje Zaštitnika građana od 29. oktobra 2019. godine na: <https://bit.ly/2F4ys7z>.

701 Informacija dobijena od predstavnika NVO Atina.

između broja krivičnih prijava i broja osuđujućih presuda, s većinom uslovnih kazni, kao i mali broj prijavljenih slučajeva silovanja.⁷⁰² Prema CEDAW, žene migrantkinje su zbog svega toga u posebno ranjivom položaju. Takođe, potrebno je da se slučajevi svih oblika nasilja pravilno istražuju, da se počinioci kazne sankcijama srazmernim težini zločina, a da žrtve budu zaštićene od ponovnog viktimiziranja. Za sve navedeno je neophodno razviti efikasne institucionalne mehanizme za blagovremenu identifikaciju rizika od seksualnog i rodno zasnovanog nasilja.⁷⁰³

Zaštitnik građana je, takođe, 2019. godine uputio Mišljenje⁷⁰⁴ KIRS-u, Ministarstvu za rad, MUP-u i Ministarstvu finansija o položaju posebno ranjivih kategorija migranata i tražilaca azila. On je primetio da su migranti zbog svog osetljivog položaja češće izloženi porodičnom i partnerskom nasilju i da su vlasti RS dužne da ih zaštite. Zaštitnik građana smatra da je potrebno da KIRS, MUP, pravosudni organi, centri za socijalni rad, ali i druge organizacije razviju procedure i standarde razmena informacija radi blagovremenog sprečavanja i reagovanja na nasilje.⁷⁰⁵

Žrtve ne mogu efikasno da štite svoja osnovna ljudska prava ukoliko ne postoje institucionalne mere za sprečavanje i kažnjavanje seksualnog i rodno zasnovanog nasilja. Propuštanjem da se sprovede delotvorne istrage, a učinioci nasilja krivično gone i kažnjavaju, slučajevi nasilja se praktično ignorišu.

6.4.3. Zaključak i preporuke

RS je u obavezi da pruži efikasnu zaštitu od nasilja ne samo svojim građanima, već i svim drugim osobama koje se nalaze u njenoj nadležnosti, bez obzira na pravni status. Na taj način, umesto stvaranja sistema u kom utvrđena pravila ne važe za sve, RS treba da spreči i adekvatno reaguje na nasilje svih pojedinaca u društvu.

Državne institucije u sistemu azila, kao i nevladine organizacije, treba da ulažu dodatne napore radi osnaživanja žrtava da prijave nasilje, kao i da im pružaju kontinuiranu podršku i zaštitu. U tom smislu, važno je da organizacije civilnog društva i nadležne državne institucije podižu svest kod žena, devojčica, ali i muškaraca o temi nasilja, na način koji je prilagođen njihovom uzrastu, kulturi i rodu. Različite radionice i udružene aktivnosti, koje organizuju kompetentne

702 *Zaključna zapažanja u vezi sa Četvrtim periodičnim izveštajem Republike Srbije*, CEDAW, UN Doc. CEDAW/C/SRB/CO/4 (14. mart 2019), st. 23(g,d).

703 *Ibid.*

704 Mišljenje Zaštitnika građana broj 201542 od 11. jula 2019. godine upućeno KIRS-u, Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvu unutrašnjih poslova i Ministarstvu finansija. Dostupno na: <https://bit.ly/2ZwFHOX>.

705 *Ibid.*

organizacije, već su imale pozitivan uticaj, posebno na žene koje borave u CA, odakle ne izlaze često, pa nemaju mogućnost da se odvoje od muškaraca s kojima su došle u RS.⁷⁰⁶

Interkulturalni dijalog može da bude jedan od mehanizama prevencije nasilja, s ciljem iskorenjivanja ustaljenih društvenih obrazaca u kojima je žena podređena muškarcu. Zbog toga svi akteri uključeni u direktan rad s migrantima treba da se informišu o pojavama u kulturi tražilaca azila – razumevanje kulturološke razlike doprinosi boljem razumevanju osobe i problema s kojim se suočava. Predstavnici KIRS-a, koji su prvi na raspolaganju osobama iz migrantske populacije, treba da budu senzitivisani i sposobni za adekvatno postupanje u slučajevima rodno zasnovanog nasilja, kao i da upućuju žrtve nadležnim institucijama u cilju njihove zaštite. U tom smislu, bilo bi poželjno da KIRS poveća bezbednost u objektima za smeštaj tražilaca azila i migranata, kako bi se lakše identifikovali i smanjili potencijalni rizici od seksualnog i rodno zasnovanog nasilja.

KIRS, MUP i pravosudni organi moraju blagovremeno i koordinisano da postupaju u slučaju identifikacije ili prijave rodnog i seksualnog nasilja nad migrantima. Potrebno je da tužilaštva sprovedu delotvorne istrage, a da sudovi odrede adekvatne kazne nasilnicima.

706 *Soba za žene i devojčice: glasovi žena izbeglica i migrantkinja u Srbiji*, ADRA Srbija (Beograd 2019), str. 16, dostupno na: <https://bit.ly/35aeSSc>.

7. INTEGRACIJA

ZAPZ pod integracijom podrazumeva uključivanje osoba koje su dobile azil u društveni, kulturni i privredni život, kao i pitanje njihove naturalizacije.⁷⁰⁷ ZAPZ propisuje da će RS, u okviru svojih mogućnosti, obezbediti uslove za integraciju.

Strancima kojima je odobreno pravo na azil ZAPZ garantuje: pravo na boravak, smeštaj, slobodu kretanja, svojinu, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, pristup tržištu rada, pravnu i socijalnu pomoć, slobodu veroispovesti, spajanje porodice i pomoć pri integraciji. Te osobe su izjednačene u pravima s državljanima RS kada je reč o pristupu sistemu obrazovanja, pravu na intelektualnu svojinu i slobodan pristup sudovima, pravnoj pomoći. Takođe, imaju isti položaj kao državljani RS u pogledu oslobađanja od plaćanja sudskih i drugih troškova pred državnim organima. Za osobe koje su dobile azil u RS, pristup tržištu rada, zdravstvenoj zaštiti i pravu na pokretnu i nepokretnu imovinu regulisan je propisima koji uređuju položaj stranaca u ovim oblastima.⁷⁰⁸

U pogledu podzakonskih akata, oblast integracije je donekle regulisana Uredbom o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil (Uredba o integraciji).⁷⁰⁹ Takođe, za integraciju je značajna i Uredba 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 (Uredba o smeštaju).⁷¹⁰

Specifičnost propisa RS je u tome što su prava izbeglica, osim ZAPZ, regulisana i Zakonom o izbeglicama iz 1992. godine,⁷¹¹ koji se odnosi na izbeglice s teritorije bivše SFR Jugoslavije. To predstavlja poseban izazov u pogledu integracije, imajući u vidu da se čitav niz podzakonskih akata koji regulišu prava na određene povlastice za izbeglice oslanja na odredbe Zakona o izbeglicama, pa tako ne prepoznaje osobe kojima je odobren azil u smislu ZAPZ.⁷¹² Na primer, kao uslov za ostvarivanje prava na povlasticu u gradskom prevozu u Beogradu

707 Čl. 71 ZAPZ.

708 Zakon o zapošljavanju stranaca (*Sl. glasnik RS*, br. 128/14, 113/17, 50/18 i 31/19), Zakon o zdravstvenoj zaštiti (*Sl. glasnik RS*, br. 25/19) i Zakon o osnovama svojinsko-pravnih odnosa (*Sl. list SFRJ*, br. 6/80 i 36/90, *Sl. list SRJ*, br. 29/96 i *Sl. glasnik RS*, br. 115/05 – dr. zakon).

709 *Sl. glasnik RS*, br. 101/16 i 56/18.

710 *Sl. glasnik RS*, br. 63/15 i 56/18

711 *Sl. glasnik RS*, br. 18/92

712 Čl. 14 Zakona o izbeglicama.

predviđeno je davanje na uvid izbegličke legitimacije izdate u skladu sa Zakonom o izbeglicama. Takav uslov je postavljen Pravilnikom o tarifnom sistemu u javnom linijskom prevozu putnika na teritoriji grada Beograda.⁷¹³ Isprave predviđene ZAPZ za osobe kojima je odobren azil ne obezbeđuju strancima takve povlastice.

I pored postojanja zakonskog okvira za integraciju, RS je, po evidencijama BCLJP-a, u prethodne dve godine napustilo najmanje 18 osoba s odobrenim pravom na azil zbog nemogućnosti dugoročne integracije.⁷¹⁴ Gotovo sve osobe su, kao glavne razloge napuštanja RS i odlaska u države EU, navele nemogućnost sticanja državljanstva RS i 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. Glavne prepreke u integraciji predstavljaju neusklađenost propisa, činjenica da važećim zakonima nisu predviđeni osnovni načini za ostvarivanje dugoročne integracije, poput naturalizacije, kao i nedostatak sistemske podrške u integraciji.

Vodeću ulogu u lokalnoj integraciji ima KIRS.⁷¹⁵ Ministarstvo za rad takođe obavlja poslove državne uprave koji se odnose na ostvarivanje prava i integraciju osoba kojima je odobreno pravo na azil.⁷¹⁶ ZAPZ predviđa da Kancelarija za azil informiše te osobe, u što kraćem roku po odobrenju prava na azil, o njihovim pravima i obavezama.⁷¹⁷ Naime, Kancelarija za azil bi trebalo da ih usmeno ili putem informativnog materijala uputi da se obrate KIRS-u radi ostvarivanja prava i dužnosti predviđenih Uredbom o integraciji.⁷¹⁸ Iz dosadašnje prakse BCLJP-a, Kancelarija za azil nije tako postupila ni u jednom slučaju.

BCLJP je početkom 2019. godine objavio kratke vodiče za osobe kojima je odobreno pravo na azil, koji su dostupni na engleskom, arapskom i persijskom jeziku. BCLJP daje ove vodiče osobama koje je zastupao u postupku azila i čiji su zahtevi usvojeni, kao prvi korak u pogledu njihovog upoznavanja s pravima i obavezama. Uz podršku UNHCR-a, BCLJP je tokom 2019. nastavio da pruža direktnu podršku i pravnu pomoć strancima u pogledu integracije.

713 *Sl. list grada Beograda*, br. 13/17 i 11/18.

714 Broj klijenata BCLJP-a koji je napustio RS u prethodne dve godine.

715 Čl. 10, st. 2 Zakona o upravljanju migracijama (*Sl. glasnik RS*, br. 107/12).

716 Čl. 16 Zakona o ministarstvima (*Sl. glasnik RS*, br. 44/, 14/15, 54/15, 96/15 – dr. zakon i 62/17).

717 Čl. 59, stav 6 ZAPZ.

718 Članom 2, st. 3 Uredbe propisano je da se uključivanje u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil obezbeđuje kroz: potpuno i pravovremeno informisanje o pravima, mogućnostima i obavezama; učenje srpskog jezika; upoznavanje sa srpskom istorijom, kulturom i ustavnim poretom; pomoć pri uključivanju u obrazovni sistem; pomoć u ostvarivanju prava na zdravstvenu i socijalnu zaštitu i pomoć pri uključivanju na tržište rada.

Pored toga, tokom 2019. godine, BCLJP je sprovodio program „Upoznavanje lica kojima je odobreno pravo na azil sa srpskom kulturom, istorijom i ustavnim uređenjem“, u skladu s Uredbom o integraciji, a uz finansijsku podršku KIRS-a. Program obuke traje 30 časova i obuhvata oblasti geografije, istorije, kulture, ljudskih prava i ustavnog uređenja, uz obezbeđen prevod i organizovane posete kulturnim i društvenim institucijama. Glavni izazovi za uspešnu realizaciju programa su nedostatak prevodilaca za sve jezike, kao i nemotivisanost korisnika. Takođe, još uvek mali broj osoba ima pravo na azil u RS, te je teško izvesti tačan zaključak o tome kako bi ovaj program trebalo eventualno unaprediti.

Iako su, prema važećim propisima RS, osobe koje su dobile azil titulari prava koja su značajna za integraciju, BCLJP smatra da je bitno da neka od tih prava ostvaruju i tražioci azila, kako bi proces integracije što ranije počeo. U tom smislu, u ovom poglavlju će biti reči o integraciji osoba koje su dobile azil, ali i o tome na koji način tražioci azila mogu da ostvare pojedina prava koja su važna za integraciju u srpsko društvo (npr. pravo na rad, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje). Takođe, skrenućemo pažnju na brojne izazove u vezi s integracijom koji su posledica pravnih praznina i neusklađenosti propisa, ali i još uvek nerazvijene prakse nadležnih organa. Koristićemo termin izbeglica da označimo osobe kojima je odobreno pravo na azil u RS, osim na pojedinim mestima u tekstu na kojima je važno da ukažemo na tačan naziv statusa stranca u skladu s važećim propisima.

7.1. Pravo na smeštaj

ZAPZ predviđa da je KIRS nadležan za obezbeđivanje materijalnih uslova za prihvatanje tražilaca azila, kao i privremenog smeštaja za lica kojima je odobreno pravo na azil.⁷¹⁹ Pravo na privremeni smeštaj lica kojima je odobreno pravo na azil bliže je definisano Uredbom o smeštaju.⁷²⁰ Ovom uredbom je definisano da osobe s pravosnažnim rešenjem o priznavanju prava na azil, koje nemaju dovoljno prihoda, mogu da podnesu zahtev za smeštaj KIRS-u. KIRS im može dati određeni prostor na privremeno korišćenje ili novčanu pomoć za privremeni smeštaj.⁷²¹ Kada se radi o licima s posebnim potrebama i deci bez roditeljskog staranja, predviđeno je da se smeštaj obezbeđuje u ustanovi socijalne zaštite, kod drugog pružaoca usluge smeštaja ili u drugoj porodici.⁷²²

Pravo na privremeni smeštaj traje isključivo do isteka perioda od jedne godine od dana pravosnažnosti rešenja o priznavanju prava na azil.⁷²³ Tokom pret-

719 Čl. 33 ZAPZ.

720 *Sl. glasnik RS*, br. 63/15 i 56/18.

721 Čl. 2, st. 1 Uredbe o smeštaju.

722 Čl. 2, st. 4 Uredbe o smeštaju.

723 Čl. 9, st. 1 Uredbe o smeštaju

hodne godine, neki od izazova na koje je BCLJP ranije ukazivao su rešeni, dok su neki još uvek aktuelni.

7.1.1. Izazovi u praksi

U praksi, usled nedostatka odgovarajućeg stambenog prostora, KIRS obezbeđuje privremeni smeštaj isključivo kroz davanje novčane pomoći.⁷²⁴ Tokom 2019. godine, zaključno s 31. oktobrom, KIRS je doneo 19 rešenja kojima se dodeljuje novčana pomoć za smeštaj. Broj pozitivnih odluka je znatno povećan u odnosu na 2018. godinu, kada je KIRS doneo osam rešenja kojima se dodeljuje novčana pomoć za smeštaj.⁷²⁵

Prvi izazov tiče se načina za određivanje iznosa novčane pomoći za smeštaj. Ukoliko izbeglica ne ostvaruje prihode ili oni po članu porodice ne prelaze 20% minimalne zarade u RS za prethodni mesec, iznos pomoći utvrđuje se u visini iznosa minimalne zarade utvrđene po zaposlenom u RS za prethodni mesec. Uredba o smeštaju ne predviđa uvećanje iznosa po broju članova porodice, pa bi tako mesečni iznos bio identičan u slučaju nezaposlenog samca i petočlane porodice koja ne ostvaruje prihode.⁷²⁶

Drugi izazov na koji je ukazivao BCLJP još uvek nije rešen, a predstavlja preveliki teret u pogledu dokumentacije koju izbeglica treba da priloži uz zahtev po Uredbi o smeštaju. Naime, neophodno je da izbeglica priloži overenu izjavu o neostvarivanju prihoda, kao i da se upiše na evidenciju nezaposlenih pri Nacionalnoj službi za zapošljavanje (NSZ). To iziskuje visoke troškove usled razloga koji su opisani u odeljku o pravu na rad i drugim pitanjima od značaja za integraciju.

Treće, finansijska podrška za smeštaj se uslovljava zakonom pohađanjem časova jezika. ZAPZ predviđa da izbeglica, ukoliko se bez opravdanog razloga ne prijavi KIRS-u da pohađa časove srpskog jezika u roku od 15 dana od dana pravosnažnosti rešenja kojim je odobreno pravo na azil ili prestane da ih pohađa, gubi pravo na novčanu pomoć za privremeni smeštaj.⁷²⁷ Međutim, Uredba o smeštaju i ZAPZ nisu usklađeni u ovom delu. Uredba samo pominje da osoba koja se bez opravdanog razloga ne javi KIRS-u u roku od 15 dana od pravosnažnog rešenja kako bi pohađala časove srpskog gubi pravo na jednokratnu pomoć, ali ne i pomoć za smeštaj.⁷²⁸ Kako je znanje jezika jedan od preduslova za uspešnu integraciju, neophodno je da odredbe o pravu na smeštaj budu jasno formulisane, tako da dodatno motivišu izbeglice da uče srpski jezik.

724 Za dve osobe s odobrenim pravom na azil u praksi je omogućen smeštaj u okviru CA Banja Koviljača, ali ne po Uredbi o smeštaju.

725 Dopis KIRS-a od 13. novembra 2019.

726 Čl. 10 Uredbe o smeštaju.

727 Čl. 59, st. 4 ZAPZ.

728 Čl. 4, st. 10 Uredbe o integraciji.

Pozitivan pomak predstavlja izmena Uredbe o smeštaju, te sada izbeglica može da počne da koristi privremeni smeštaj za koji je namenjeno davanje novčane pomoći tek po isteku roka od mesec dana od dana pravnosnažnosti KIRS-ove odluke o novčanoj pomoći.⁷²⁹ U međuvremenu može da ostane u CA. Ranije, usled nepostojanja ovako jasno propisanog roka, podnosioci zahteva za pomoć morali su da se isele iz CA pre nego što bi pomoć mogla da bude odobrena.

7.1.2. Zaključak i preporuke

Izbeglice u većini slučajeva pripadaju socijalno ugroženoj kategoriji stanovništva. Iz tog razloga, podrška koja im se pruža u pogledu stanovanja od velikog je značaja. Pravo na smeštaj je uglavnom dobro regulisano, iako opstaju određeni izazovi u pristupu tom pravu. RS je u praksi usvojila dobro rešenje kojim izbeglice ostvaruju ovo pravo kroz novčanu pomoć. Rešenje koje se javlja u nekim drugim državama, a koje je takođe predviđeno Uredbom o smeštaju i tiče se obezbeđivanja smeštajnog prostora, nosi daleko veći broj izazova. Naime, izgradnja posebnih objekata u kojima bi se obezbeđivao stambeni prostor za izbeglice ne bi dovela do njihove uključenosti već upravo njihove izolacije. Zato je potrebno da se postojeće rešenje zadrži, ali i donekle upotpuni izmenama na osnovu iskustava iz prakse.

Vlada RS treba da izmeni Uredbu o smeštaju kako bi izbeglice ostvarivale pravo na novčanu pomoć koja je prilagođena broju članova porodice. Potrebno je da Vlada RS izmenama Uredbe o smeštaju pojednostavi postupak i umanjí troškove podnošenja zahteva, kao i da produži period na koji se pomoć odobrava za još godinu dana, u slučajevima ranjivih kategorija izbeglica. Takođe, Vlada RS treba da izmeni Uredbu o smeštaju tako da se učešće u programima uključivanja u srpsko društvo postavi kao obavezan uslov za ostvarivanje prava na smeštaj.

7.2. Lične isprave i pravo na slobodu kretanja

ZAPZ predviđa da MUP može da izda četiri vrste ličnih karata kao i putne isprave za izbeglice.⁷³⁰ Sadržina i izgled obrazaca ličnih karata uređeni su Pravilnikom 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.⁷³¹ Ministar unutrašnjih poslova nije usvojio obrazac putne isprave za iz-

729 Čl. 14, st. 1, tač. 14a Uredbe o smeštaju.

730 Čl. 87 ZAPZ predviđa izdavanje lične karte za tražioca azila, lične karte za lice kojem je odobreno pravo na utočište, lične karte za lice kojem je odobrena supsidijarna zaštita, lične karte za lice kojem je odobrena privremena zaštita i putne isprave za izbeglice.

731 *Sl. glasnik RS*, br. 42/18

beglice u roku koji predviđa ZAPZ,⁷³² a lične karte osoba koje su dobile azil ne sadrže sve neophodne elemente.

Izbeglice i tražioci azila mogu imati i vozačku dozvolu koju izdaje MUP, koju mogu da steknu polaganjem vozačkog ispita ili zamenom važeće inostrane vozačke dozvole. Postupak je propisan Zakonom o bezbednosti saobraćaja na putevima⁷³³ (ZBSP) i pratećim Pravilnikom o vozačkim dozvolama.⁷³⁴ Ti propisi, međutim, nisu usklađeni sa ZAPZ. Naime, ZBSP ne sadrži specijalne odredbe u pogledu izbeglica i tražilaca azila, što je posebno važno kada se radi o zameni inostranih vozačkih dozvola za srpsku vozačku dozvolu.

7.2.1. Nemogućnost dobijanja putne isprave

Konvencijom o statusu izbeglica predviđeno je da će države izdavati izbeglicama putne isprave.⁷³⁵ Jedino ograničenje koje taj međunarodni ugovor u tom smislu predviđa jesu razlozi zaštite nacionalne bezbednosti ili javnog poretka. U prilogu Konvencije o statusu izbeglica nalazi se i obrazac putne isprave za izbeglice.

BCLJP već dugo ukazuje na to da MUP nije usvojio obrazac putne isprave za izbeglice i da to negativno utiče na integraciju. ZAPZ predviđa,⁷³⁶ kao i prethodni ZA,⁷³⁷ 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.

732 Čl. 101 ZAPZ.

733 *Sl. glasnik RS*, br. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – odluka US, 55/14, 96/15 – dr. zakon, 9/16 – odluka US, 24/18, 41/18, 41/18 – dr. zakon, 87/18 i 23/19

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

735 Čl. 28 Konvencije o statusu izbeglica.

736 Čl. 101 ZAPZ.

737 Čl. 67 ZA.

Tokom oktobra i novembra 2019, BCLJP je podneo Kancelariji za azil zahteve za izdavanje putne isprave u dva slučaja. Prvi se odnosio na državljanina Irana kome je odobreno pravo na utočište, a drugi je podnet za državljanina Sirije kome je dodeljena supsidijarna zaštita. MUP je prilikom rešavanja po svakom od zahteva izbegao da odgovori u formi koja je predviđena ZOUP-om, te je po zahtevima rešavao u formi koja ne sadrži obavezno uputstvo o pravnom sredstvu.⁷³⁸

U dopisu od 21. oktobra,⁷³⁹ Uprava granične policije nije udovoljila zahtevu izbeglice iz Irana navodeći da je RS preduzela sve neophodne korake koji se odnose na usvajanje Pravilnika o putnoj ispravi u skladu s preporukama UNHCR-a o izdavanju biometrijskih dokumenata za izbeglice. Iz navedenog ostaje nejasno iz kojih razloga MUP smatra da su preduzeti svi koraci, imajući u vidu činjenicu da neophodni podzakonski akti nisu usvojeni duže od 10 godina. U naknadnom zahtevu, od 8. novembra 2019, BCLJP je tražio od Kancelarije za azil da istoj osobi izda putnu ispravu koja je predviđena u prilogu Konvencije o statusu izbeglica i čiji je obrazac objavljen u *Službenom glasniku SFRJ* prilikom ratifikacije. BCLJP je takođe ukazao MUP-u da preporuke UNHCR-a nisu pravnoobavezujuće, te da, iako je poželjno da putne isprave budu biometrijska dokumenta, bolje rešenje predstavlja izdavanje tehnički zastarelih isprava nego nezakonito odbijanje da se izda bilo kakva putna isprava. Uprava granične policije ovom zahtevu takođe nije udovoljila,⁷⁴⁰ navodeći da je, „shodno novim standardima Međunarodne organizacije *International Civil Aviation Organization* (ICAO) od 2015. godine, neophodno da sva putna dokumenta za izbeglice i lica bez državljanstva moraju imati mašinski čitljivu zonu“. Prilikom rešavanja po ovom zahtevu, MUP je takođe istakao da 63 države vrše izdavanje ovih dokumenata u skladu s tim standardima i preporukama UNHCR-a. U svom odgovoru, MUP potvrđuje da preporuke nisu obavezujuće, ali da one „pozivaju da se deluje na određeni način, zarad efikasnijeg postupanja i samog napretka“. U obrazloženju svog odgovora, MUP takođe ističe da je RS kandidat za članstvo u EU i da je u obavezi da svoje zakonodavstvo usklađuje s pravom EU. Zaključno, MUP ističe da će u budućnosti svim izbeglicama koje ispunjavaju uslove biti izdata putna isprava.

Ovakav stav sadrži čitav niz nelogičnosti. MUP nije uspeo da objasni iz kojih razloga smatra da je u postupanju obavezan preporukama ICAO i UNHCR-a ako ih i sâm ne smatra pravno obavezujućim. Takođe, nije jasno zbog čega se ovim preporukama daje prednost u odnosu na domaće zakone i ratifikovane međunarodne konvencije. Pored toga, MUP se neosnovano poziva na tekovine EU jer je poznato da Grčka i Italija izdaju lične karte validne za putovanja unutar

738 Čl. 141 ZOUP-a.

739 Rešenje Uprave granične policije br. 26–430/17 od 25. oktobra 2019. godine.

740 Rešenje Uprave granične policije br. 26–430/17 od 15. novembra 2019. godine.

EU, a Kipar putne isprave za izbeglice koje ne ispunjavaju uslove ICAO ni u pogledu mašinski čitljive zone ni u pogledu biometrijskih podataka.⁷⁴¹

Ostaje nejasno i zbog čega MUP odbija da izda putnu ispravu u skladu s odredbama Konvencije o statusu izbeglica kako bi na taj način makar bile umanjene patnje izbeglica. Sve navedeno ne znači da se BCLJP ne slaže da izbeglicama treba izdati dokumenta u skladu s najnovijim standardima, već da izbeglice nisu dužne da ispaštaju zbog toga što RS nije usvojila relevantne pravne akte. Izdavanje isprava koje su neusklađene s najnovijim standardima predstavlja manje loše rešenje od neizdavanja bilo kakvih putnih isprava.

Povodom zahteva od 11. oktobra 2019. za izdavanje putne isprave osobi iz Sirije s dodeljenom supsidijarnom zaštitom, MUP je zahtevao dopunu zahteva u pogledu razjašnjenja razloga humanitarne prirode zbog kojih bi trebalo izdati takvu ispravu.⁷⁴² MUP je povodom dopunjenog zahteva rešio identično kao i u slučaju koji je opisan iznad, čime nije udovoljeno ni ovom zahtevu.⁷⁴³

Uskraćivanje prava na slobodu kretanja usled neizdavanja putnih isprava osobama s odobrenim pravom na azil predmet je predstavke protiv RS pred ESLJP. Predstavku je podneo BCLJP povodom povrede čl. 2 Protokola br. 4 uz EKLJP. Taj član predviđa da je svako slobodan da napusti bilo koju zemlju. U odnosu na ostvarivanje ovog prava države ne mogu postaviti nikakva ograničenja osim onih koja su u skladu sa zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu i služe ostvarivanju takstativno navedenih interesa. Neusvajanje podzakonskog akta o sadržini i izgledu putne isprave za osobe kojima je dodeljen azil u RS nije dozvoljen osnov za ograničenje slobode kretanja u smislu EKLJP. Predstavka se trenutno nalazi u fazi odlučivanja.⁷⁴⁴

7.2.2. Lične karte bez neophodnih elemenata

Trenutnim rešenjem, MUP izdaje lične karte za izbeglice bez ijednog zaštitnog elementa, osim pečata, a obrazac popunjava rukom službenik Kancelarije za azil.⁷⁴⁵ Pored toga što lična karta za izbeglice može lako da se falsifikuje, ona

741 *Obrasci ličnih karata koji se izdaju državljanima Grčke i Italije i putnih isprava za izbeglice koje izdaje Kipar.* Dostupno na: <https://bit.ly/2EYusLj>; <https://bit.ly/2t6gNtv> i <https://bit.ly/2QqzNLb>.

742 Dopis Uprave granične policije br. 26–3638/15 od 22. oktobra 2019. U dopisu je traženo obrazloženje u skladu s čl. 91, st. 3 ZAPZ kojim je propisano da se putne isprave za izbeglice mogu izdati i licima kojima je odobrena supsidijarna zaštita, ali samo u izuzetnim slučajevima humanitarne prirode.

743 Rešenje Uprave granične policije br. 26–3638/15 od 2. decembra 2019. godine.

744 *Seraj Eddin protiv Srbije*, ESLJP, predstavka br. 61365/16 od 19. oktobra 2016. godine koja je komunicirana 23. februara 2018. godine.

745 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*, br. 47/18).

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.

Dodatno, lične karte ne sadrže polje o evidencijskom broju stranca (EBS), što u praksi znači da, uz ličnu kartu, za ostvarivanje brojnih prava, osobe s odobrenim azilom i tražioci azila moraju uz sebe imati i odgovarajuće uverenje o posedovanju EBS.⁷⁴⁶ Uverenja izdaje Kancelarija za azil za konkretnu potrebu i ne može se koristiti u druge svrhe. Za izdavanje uverenja se naplaćuje taksa u iznosu od 320 dinara, plus bankarski troškovi, osim u slučajevima predviđenim Zakonom o republičkim administrativnim taksama.⁷⁴⁷

7.2.3. Teškoće u vezi s izdavanjem vozačke dozvole

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.⁷⁴⁸ Potrebno je i da stranac za vreme svog privremenog boravka u RS poseduje dokaz o dužini boravka u kontinuitetu. 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.⁷⁴⁹

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, o čemu će više biti reči u odeljku o riziku od kršenja načela poverljivosti.

7.2.4. Zaključak i preporuke

Samo punim ostvarivanjem svih zagarantovanih prava može se govoriti o uspešnoj integraciji. Nažalost, ministar unutrašnjih poslova ni više od de-

746 Ovo predstavlja sve one situacije u kojima i građani Srbije moraju imati JMBG radi obavljanja poslova u banci, prijavljivanja na evidenciju nezaposlenih, prijavljivanja zaposlenih na PIO fondu itd.

747 Čl. 19 Zakona o republičkim administrativnim taksama (*Sl. glasnik RS*, br. 43/03, 51/03 – ispr., 61/05, 101/05 – dr. zakon, 5/09, 54/09, 50/11, 70/11 – usklađeni din. izn., 55/12 – usklađeni din. izn., 93/12, 47/13 – usklađeni din. izn., 65/13 – dr. zakon, 57/14 – usklađeni din. izn., 45/15 – usklađeni din. izn., 83/15, 112/15, 50/16 – usklađeni din. izn., 61/17 – usklađeni din. izn., 113/17, 3/18 – ispr., 50/18 – usklađeni din. izn., 95/18 i 38/19 – usklađeni din. izn.).

748 Čl. 178, st. 2 ZBSP.

749 Čl. 178, st. 3 ZBSP.

set godina od usvajanja nacionalnog zakonodavstva u oblasti azila nije usvojio podzakonski akt kojim se reguliše forma putnih isprava za izbeglice. Tek kada ovo pitanje bude rešeno moći će da se kaže da je RS omogućila pravo na slobodu kretanja osobama koje su dobile azil. Dodatno, MUP ne izdaje osobama koje su dobile azil lične karte istog kvaliteta kao i domaćim državljanima. Takođe, propisi u oblasti bezbednosti saobraćaja nisu prilagođeni osobama koje su dobile azil.

Neophodno je da ministar unutrašnjih poslova bez odlaganja usvoji podzakonski akt kojim se reguliše izgled i sadržina putne isprave za izbeglice. U prelaznom periodu, MUP može da izdaje putne isprave na obrascu iz priloga Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine.

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. On takođe treba da sadrži evidencijski broj za strance koji predstavlja ekvivalent jedinstvenom matičnom broju građana. Imajući u vidu da je do pisanja ovog izveštaja pravo na azil odobreno za svega 164 osobe, trošak za izdavanje takvih biometrijskih dokumenata ne bi predstavljao značajniji teret za budžet RS.

Potrebno je da Vlada RS, uz inicijativu MUP-a, predloži Narodnoj skupštini da uskladi ZBSP s odredbama ZAPZ. Tako bi izbeglice bile prepoznate kao zasebna kategorija u postupku dobijanja vozačke dozvole u odnosu na strance čija statusna pitanja reguliše ZS.

7.3. Pristup tržištu rada

Konvencija o statusu izbeglica predviđa da će države raditi na usvajanju mera koje imaju za cilj da prava svih izbeglica u pogledu vršenja plaćenih profesija izjednače s pravima njihovih državljana.⁷⁵⁰ Najvažniji međunarodni dokument kojim se garantuje pravo na rad i koji je RS ratifikovala jeste Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (MPESK).⁷⁵¹ Iako je Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica stupila na snagu 2003. godine, RS ovaj međunarodni ugovor još uvek nije ratifikovala usled stava Vlade RS da domaće zakonodavstvo predstavlja adekvatan okvir za zaštitu prava radnika migranata.⁷⁵²

⁷⁵⁰ Čl. 17 Konvencije o statusu izbeglica.

⁷⁵¹ *Sl. list SFRJ*, br. 7/71.

⁷⁵² *Odgovori na preporuke u okviru trećeg ciklusa Univerzalnog periodičnog pregleda, paragraf 7.1.*, Vlada Republike Srbije (april 2018), dostupno na: <https://bit.ly/2KLXb4l>.

Pravo na rad zajemčeno je i Ustavom RS.⁷⁵³ ZAPZ garantuje pravo na pristup tržištu rada osobama kojima je odobreno pravo na azil.⁷⁵⁴ Pristup tržištu rada omogućen je i tražiocima azila pod određenim uslovima.⁷⁵⁵ Ova oblast je bliže uređena Zakonom o zapošljavanju stranaca (ZZS).⁷⁵⁶

ZZS trenutno prepoznaje dve šire kategorije stranaca iz oblasti azila. Na prvom mestu, to je kategorija *izbeglica* koju, u skladu sa ZZS, predstavljaju stranci kojima je priznato pravo na utočište u skladu sa ZAPZ. Drugu kategoriju predstavljaju *lica iz posebne kategorije stranaca*, što su tražioci azila, kao i osobe s odobrenom supsidijarnom zaštitom ili privremenom zaštitom. U ovu grupu takođe spadaju žrtve trgovine ljudima,⁷⁵⁷ ali ne i osobe s odobrenim privremenim boravkom iz humanitarnih razloga.⁷⁵⁸

Obe kategorije stranaca ostvaruju pravo na ličnu radnu dozvolu koju izdaje Nacionalna služba za zapošljavanje. Tokom 2019. godine, zaključno sa 30. oktobrom, NSZ je izdala 14 ličnih radnih dozvola osobama iz kategorije izbeglica, a 115 osobama iz posebne kategorije stranaca. U istom periodu 2018. godine izdato je 6 ličnih radnih dozvola osobama iz kategorije izbeglica, a 71 osobama iz posebne kategorije stranaca.⁷⁵⁹

Lična radna dozvola predstavlja jednu od dve vrste radnih dozvola. Za razliku od obične radne dozvole koja je vezana za konkretnog poslodavca, lična radna dozvola omogućava slobodno zapošljavanje, samozapošljavanje i ostvarivanje prava za slučaj nezaposlenosti.⁷⁶⁰ Na taj način, stranci koji su dobili azil mogu da pristupaju tržištu rada bez ograničenja. Njeno važenje je vezano za važenje lične karte koju poseduju osobe s odobrenim pravom na azil.

Uslov da tražioci azila ostvare pravo na rad jeste da je prošlo više od devet meseci od podnošenja zahteva za azil, a da bez njegove ili njene krivice nije doneta odluka povodom zahteva. U tom slučaju, lična radna dozvola se izdaje na period od šest meseci uz mogućnost produženja, dok traje status lica koje traži azil.⁷⁶¹ To rešenje je problematično jer tražioci azila dugo čekaju da podnesu zahtev za azil. Naime, od registracije tražilaca azila u policijskoj stanici do podnošenja zahteva za azil (što predstavlja dan od kog se računa rok za sticanje

753 Čl. 60 Ustava RS.

754 Čl. 65 ZAPZ.

755 Čl. 57 ZAPZ.

756 *Sl. glasnik RS*, br. 128/14, 113/17, 50/18 i 31/19.

757 Čl. 62 ZS.

758 Čl. 61 ZS.

759 Odgovor NSZ na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja od 8. novembra 2019. godine.

760 Čl. 12 ZZS.

761 Čl. 13 ZZS.

radnje dozvole) prođe oko 130 dana. Za osobe koje borave u PTC, ovaj proces se dodatno produžava imajući u vidu da zahtev za azil uobičajeno podnose tek nakon što budu premešteni u neki od CA.

7.3.1. Visoki troškovi u komplikovanom postupku izdavanja radne dozvole

Tokom istraživanja koje je BCLJP sproveo u periodu od maja do avgusta 2019. godine, ispitanici među izbeglicama i migrantima ocenili su da je ostvarivanje prava na rad u RS veoma složeno i za većinu teško ostvarivo pravo. U sklopu istraživanja zabeleženi su brojni slučajevi radnog angažovanja na nezakonit način, bez radne dozvole, a samim tim i bez mogućnosti na ostvarivanje prava na minimalnu zaradu, kao i drugih prava iz radnog odnosa.⁷⁶² Ovde ćemo ilustrovati neke od izazova u pogledu dobijanja radne dozvole.

Pravilnik o dozvolama za rad⁷⁶³ bliže određuje način izdavanja, odnosno produženja radnih dozvola i način dokazivanja ispunjenosti uslova za dobijanje radne dozvole. Za izdavanje lične radne dozvole, uz popunjen zahtev, osoba kojoj je odobreno pravo na azil u RS treba da podnese dokaz o plaćenju administrativnoj taksi, overenu kopiju lične karte i overenu kopiju rešenja kojim se usvaja zahtev za azil. Tražioci azila umesto rešenja dostavljaju dokaz o podnetom zahtevu za azil. S tim u vezi, postoji nekoliko pitanja koja ukazuju na neekonomičnost postupka.

Naime, ZOUP u pogledu načela delotvornosti i ekonomičnosti postupka ističe da se postupak vodi bez odugovlačenja i uz što manje troškova po stranku. Nadležni organ je dužan da po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid u podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija. On može da zahteva od stranke samo one podatke koji su neophodni za njenu identifikaciju i dokumenta koja potvrđuju činjenice o kojima se ne vodi službena evidencija.⁷⁶⁴

Lična karta koju izdaje MUP predstavlja dovoljan dokaz o statusu osoba s odobrenim pravom na azil. Iz tog razloga je nejasno zbog čega Pravilnik o dozvolama za rad zahteva i podnošenje overene kopije rešenja kojim se usvaja zahtev za azil ili potvrda o statusu. Dodatno, zahtev za dostavljanjem NSZ overene kopije ličnog dokumenta takođe nema jasno utemeljenje u zakonu ukoliko se vrši lično podnošenje zahteva. ZOUP predviđa da se podnošenje isprava može vršiti u običnom prepisu, a da ovlašćeno službeno lice uvek može zahtevati original isprave na uvid, te da, ukoliko je prepis veran originalu, o tome sastavlja slu-

762 Slavica Milojević, *Pristup migranata pravu na rad u Republici Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2019), dostupno na: <https://bit.ly/35avWXT>.

763 *Sl. glasnik RS*, br. 63/18, 56/19.

764 Čl. 9 ZOUP-a.

žbenu belešku.⁷⁶⁵ Imajući u vidu da se o izdavanju lične karte i rešenja u postupku azila vodi službena evidencija pri MUP-u, ukoliko je organu jasno naznačeno u kojoj se službenoj evidenciji nalazi odgovarajući zapis, NSZ je dužna da ovaj podatak pribavi po službenoj dužnosti.

Poseban problem predstavljaju troškovi postupka izdavanja radne dozvole. Naime, prema trenutno važećem tarifniku republičkih administrativnih taksi, za izdavanje dozvole za zapošljavanje plaća se iznos od 13.890 dinara,⁷⁶⁶ kao i taksa za zahtev u iznosu od 320 dinara.⁷⁶⁷ Radna dozvola, osim što predstavlja neophodan uslov za rad stranaca u RS, predstavlja i neophodan uslov za upis na evidenciju nezaposlenih koju vodi NSZ. Ovo pitanje je od značaja i kada izbeglice ostvaruju pravo na smeštaj u skladu sa zakonom, jer jedan od neophodnih uslova za ostvarivanje tog prava predstavlja i dokaz o tome da je ta osoba upisana na evidenciju nezaposlenih. Stoga ovako visoki nameti predstavljaju izuzetno otežavajuću okolnost za ovu ranjivu kategoriju stanovništva.

ZOUP predviđa oslobađanje od plaćanja troškova⁷⁶⁸ ako stranka ne može da snosi troškove bez štete po svoje nužno izdržavanje ili nužno izdržavanje svoje porodice, ili ako je to predviđeno potvrđenim međunarodnim ugovorom. U praksi je ovo ostvarivo samo za osobe koje su trenutno smeštene u nekom od CA ili PTC. Dokazivanje nemogućnosti plaćanja troškova za osobe smeštene na privatnoj adresi iziskivalo bi pribavljanje mišljenja centra za socijalni rad i dovelo bi do dodatnog odlaganja pristupa pravu na rad ili drugim pravima povezanim s ovim pravom.

Iako bi se umanjnjem administrativne takse za sticanje radne dozvole državni budžet uskratio za određena sredstva, izgledno je da bi kroz šire zakonito zapošljavanje izbeglica došlo do višestruko veće ekonomske koristi, kao i do sprečavanja potencijalne radne eksploatacije.⁷⁶⁹ Posebno je značajno da zapošljavanje izbeglica i tražilaca azila bude uređeno tako da odvрати poslodavce od radnog angažovanja bez radne dozvole.

7.3.2. Dodatni izazovi

Dodatni problem predstavlja činjenica da se mnoge od smeštajnih jedinica u kojima borave tražioci azila i izbeglice nalaze u ekonomski devastiranim opštinama ili izolovanim mestima. Tamo ne postoje ni objektivne mogućnosti za zapošljavanje.⁷⁷⁰

⁷⁶⁵ Čl. 121 ZOUP-a.

⁷⁶⁶ Tarifni broj 205 Zakona o republičkim administrativnim taksama.

⁷⁶⁷ Tarifni broj 1 Zakona o republičkim administrativnim taksama.

⁷⁶⁸ Čl. 89 ZOUP-a.

⁷⁶⁹ Slavica Milojević, *Pristup migranata pravu na rad u Republici Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2019).

⁷⁷⁰ *Ibid.*

U pogledu faktičkog pristupa tržištu rada, iz iskustva BCLJP-a, mogućnosti za zapošljavanje izbeglica usko su povezane sa stepenom njihove integracije, odnosno poznavanja jezika i kompetencija koje imaju. U 2019. godini, BCLJP je pomagao izbeglicama u kreiranju ličnih radnih biografija i u apliciranju za poslove.

Jedan od načina na koji izbeglice mogu jednostavno da iskoriste svoje sposobnosti prilikom zapošljavanja jeste rad u centrima za telefonsku podršku. Ovakav vid zapošljavanja najčešće je moguć za govornike jezika s evropskog područja, kao što su španski, francuski, engleski ili ruski. Ipak, najveći broj izbeglica u RS kao maternji govori persijski ili arapski jezik, te za njih ovaj vid zapošljavanja nije relevantan.

Poslodavci u potrazi za radnom snagom koji nisu uspevali da pronađu radnike ni među državljanima RS kontaktirali su s BCLJP-om u više navrata. Obično se radilo o poslovima za nekvalifikovane radnike s minimalnom zaradom, a odziv izbeglica klijenata BCLJP-a bio je slab. U 2019. godini, za izbeglice su najpopularniji bili poslovi u oblasti ugostiteljstva. Njima su najčešće prethodile obuke poput onih u organizaciji Nemačke organizacije za međunarodnu saradnju, u okviru čijih programa su obučavani kuvari i drugi radnici u ugostiteljstvu. Nakon uspešno završenih obuka, izbeglice su imale priliku da se zaposle u socijalnim preduzećima poput picerije, koju je u centru Beograda u novembru 2019. otvorio Balkanski centar za migracije uz pomoć Američke ambasade. Na globalnom nivou, neke od multinacionalnih kompanija koje posluju i u RS imaju programe zapošljavanja izbeglica, ali ti programi do sada nisu zaživeli.

Državne institucije još uvek ne pružaju organizovanu pomoć izbeglicama radi uključivanja u tržište rada. Uredbom o integraciji je predviđeno da će osobama s odobrenim pravom na azil biti omogućena pomoć prilikom uključivanja na tržište rada.⁷⁷¹ Do danas, KIRS, kao nosilac aktivnosti iz Uredbe o integraciji, i NSZ, kao partner u pogledu uključivanja na tržište rada, nisu sprovodili predviđene aktivnosti. Pomoć prilikom uključivanja u tržište rada u RS pružaju isključivo nevladine organizacije kroz svoje projektne aktivnosti.

7.3.3. Zaključak i preporuke

Pitanje pristupa tržištu rada izbeglica zavisi od pravne regulative ali i faktičkih mogućnosti. U pogledu propisa koji uređuju ovu oblast, još uvek postoje brojna nerešena pitanja koja se tiču troškova i rokova za ostvarivanje prava na

⁷⁷¹ Čl. 7 Uredbe o integraciji predviđa ostvarivanje pomoći u vidu pribavljanja neophodnih dokumenata potrebnih za prijavljivanje na evidenciju NSZ, u započinjanju procedure priznavanja stranih školskih isprava, uključivanja u dodatno obrazovanje i obuke u skladu s potrebama tržišta rada, uključivanja u mere aktivne politike zapošljavanja kao i da se obuke u cilju prekvalifikacije i dokvalifikacije obezbeđuju kod pružalaca usluga koji sprovode sertifikovane programe obuke.

rad, a tek ostvarivanjem tog prava otvara se pitanje zapošljavanja u postojećim tržišnim uslovima. Usporedna praksa država članica EU koje se nalaze u sličnom ekonomskom položaju kao RS pokazuje da se izbeglice uopšte izuzimaju od potrebe pribavljanja dozvole za rad.⁷⁷² Usvajanjem takvog rešenja, u RS bi svakako bio rešen čitav niz pitanja na koja smo ukazali u ovom izveštaju. Tada bismo postojeće resurse institucija i nevladinih organizacija lakše preusmerili na faktičko ostvarivanje ovog prava kroz programe sticanja kvalifikacija i prekvalifikacija, kao i aktivniju saradnju s potencijalnim poslodavcima.

Narodna skupština, na predlog Vlade RS, treba da izmeni ZAPZ i ZZS kako bi se osobama s odobrenim pravom na azil automatski priznavalo pravo na rad bez potrebe pribavljanja radne dozvole. Narodna skupština treba da izmeni ZZS kako bi se usvojio liberalniji model od trenutnog, po kom je neophodno da prođe devet meseci od podnošenja zahteva za azil pre nego što tražilac azila može da ostvari pravo na rad. Taj rok treba da teče od momenta izražavanja namere za traženje azila.

Do trenutka usvajanja rešenja kojim bi izbeglice bile izuzete od pribavljanja radnje dozvole, NSZ treba da omogući ekonomičnost postupka izdavanja radne dozvole. NSZ ne treba da zahteva podnošenje dokaza o statusu osobe s usvojenim zahtevom za azil kada ta osoba poseduje ličnu kartu kojom se taj isti status dokazuje. NSZ takođe ne treba da traži od podnosilaca zahteva pribavljanje dokumentacije koju je moguće pribaviti službenim putem. Konačno, NSZ ne treba da zahteva od stranka overu kopija isprava čiji se originali mogu dati na uvid ili o kojima je moguće pribaviti izvod iz službenih evidencija nadležnog organa. Narodna skupština treba da izmeni Zakon o republičkim administrativnim taksama⁷⁷³ tako da se taksa za zapošljavanje stranih državljana u RS neće naplaćivati kada se radi o izbeglicama i posebnim kategorijama stranca iz ZZS.

NSZ, u saradnji s KIRS-om, treba da započne aktivnosti predviđene Uredbom o integraciji tako što će organizovati pomoć u pribavljanju neophodnih dokumenata za prijavljivanje na evidenciju NSZ. Takođe, NSZ, u saradnji s KIRS-om, treba da organizuje uključivanje izbeglica u dodatno obrazovanje i obuke, kao i da kreira za njih mere aktivne politike zapošljavanja.

NSZ treba da organizuje informativnu kampanju usmerenu ka izbeglicama i tražiocima azila na jezicima koje razumeju kako bi bili upućeni u svoja prava i obaveze u pogledu prava na rad. Ta kampanja treba da bude usmerena i prema potencijalnim poslodavcima kako bi bolje razumeli pravni položaj izbeglica i tražilaca azila na tržištu rada.

772 Čl. 73 Zakona o strancima Republike Hrvatske, dostupno na: <https://bit.ly/357c8F0>.

773 *Sl. glasnik RS*, br. 43/03 i poslednje usklađivanje dinarskih iznosa *Sl. glasnik RS*, br. 38/19.

7.4. Obrazovanje

Pravo na obrazovanje garantovano je brojnim međunarodnim dokumentima koje je RS ratifikovala.⁷⁷⁴ Ustav RS propisuje da svako ima pravo na obrazovanje.⁷⁷⁵ To znači da sve osobe na teritoriji RS imaju jednako pravo na obrazovanje, pa tako i izbeglice. Obrazovni sistem je dalje regulisan setom zakona: Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja,⁷⁷⁶ Zakonom o osnovnom obrazovanju i vaspitanju,⁷⁷⁷ Zakonom o srednjem obrazovanju i vaspitanju⁷⁷⁸ i Zakonom o visokom obrazovanju.⁷⁷⁹

UN predlaže državama da obezbede inkluzivno i pravično obrazovanje za decu migrante, kao i olakšan pristup učenju.⁷⁸⁰ To se ostvaruje kroz jačanje kapaciteta sistema obrazovanja i kroz pristup dece migranata formalnom i neformalnom obrazovanju bez diskriminacije.⁷⁸¹ UN Komitet za ukidanje rasne diskriminacije (CERD) u Zaključnim zapažanjima iz 2018. godine ukazuje RS na potrebu da sva deca, pa i migranti, budu uključena u osnovno obrazovanje. CERD preporučuje RS da primeni odgovarajuće programe inkluzije koji bi pružali jezičku i drugu podršku migrantima.⁷⁸²

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja garantuje zabranu diskriminacije.⁷⁸³ Svako, bez obzira na svoja lična svojstva, ima pravo na predškolsko, osnovno, srednje i visoko obrazovanje pod jednakim uslovima.⁷⁸⁴ ZAPZ svojim odredbama propisuje da tražioci azila imaju pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje.⁷⁸⁵ Dalje, ZAPZ garantuje pravo na predškolsko, osnovno, srednje i visoko obrazovanje osobama kojima je odobreno pravo na azil u RS, pod istim uslovima koji važe i za državljane RS.⁷⁸⁶

774 Tako Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima u čl. 26 proklamuje da svako ima pravo na obrazovanje; Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima reguliše ovo pitanje u čl. 13 i 14 (*Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 7/71); KPD u čl. 28; Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena u čl. 10 (*Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovor*, br. 11/81) itd.

775 Čl. 71 Ustava RS.

776 *Sl. glasnik RS*, br. 88/17, 27/18 – dr. zakon, 10/19 i 27/18 – dr. zakon.

777 *Sl. glasnik RS*, br. 55/13, 11/17, 10/19 i 27/18 – dr. zakon.

778 *Sl. glasnik RS*, br. 55/13 i 101/17.

779 *Sl. glasnik RS*, br. 88/17, 27/18 – dr. zakon, 73/18 i 67/19.

780 *Globalni kompakt o sigurnim, uređenim i regularnim migracijama*, Generalna skupština UN, A/RES/73/195, (11. januar 2019), cilj 15, (f) str. 44, dostupno na: <https://bit.ly/2F0aYk7>.

781 *Ibid.*

782 *Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom, trećem, četvrtom petom periodičnom izveštaju Srbije*, CERD, UN Doc. CERD/C/Srb/Co/2–5 (3. januar 2018), preporuka 27, st. (c).

783 Čl. 23 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.

784 Čl. 19 Zakona o zabrani diskriminacije (*Sl. Glasnik RS*, br. 22/09).

785 Čl. 55 ZAPZ.

786 Čl. 64 ZAPZ.

Integracija izbeglica u sistem obrazovanja i način pružanja podrške uključivanja u obrazovni sistem RS detaljnije je regulisana Stručnim uputstvom za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja.⁷⁸⁷ Ukoliko deca izbeglice imaju dokaz o prethodno stečenom obrazovanju, upis se vrši u skladu s uzrastom i prethodno stečenom nivou obrazovanja.⁷⁸⁸ Međutim, ukoliko ne poseduju dokaz, upis se vrši na osnovu prethodne provere znanja.⁷⁸⁹ Škola je u obavezi da izradi Plan podrške za svakog učenika, koji treba da sadrži program adaptacije i prevladavanje stresa, program intenzivnog učenja srpskog jezika, individualizaciju nastavnih aktivnosti, kao i uključivanje u vannastavne aktivnosti.⁷⁹⁰ Izazovi u pogledu ostvarivanja prava na obrazovanje izbeglica različit su u odnosu na stepen obrazovanja.

7.4.1. Predškolsko obrazovanje

Uprkos zagaranovanom pravu izbeglica na predškolsko obrazovanje pod istim uslovima kao i državljani RS, tim BCLJP-a se u praksi susreo s poteškoćama. Ovde ćemo prikazati slučaj koji ilustruje te poteškoće.

Devojčica, koja je rođena u RS, dobila je utočište zajedno sa svojom samohranom majkom iz Kameruna. One stanuju u Beogradu i prilikom upisa u vrtić susrele su se s brojnim izazovima. Dete nema državljanstvo RS, a *de facto* ni državljanstvo Kameruna. Činjenica da je dete bez državljanstva RS predstavljala je problem prilikom ostvarivanja prava na subvencije grada Beograda. Tokom 2019. godine, visina subvencija grada iznosila je 80%, odnosno 22.361 dinar, s tim što je ekonomska cena vrtića bila 27.952.⁷⁹¹ Naponi tima BCLJP-a na upisu deteta u ustanovu predškolskog obrazovanja počeli su tokom 2018. godine, a upis uz subvenciju je konačno ostvaren tek u julu 2019. godine, uz asistenciju Centra za socijalni rad Zemun.

Novina u odnosu na 2018. godinu jeste obavezno sprovođenje pripremnog predškolskog programa za decu migrante koja borave u prihvatnim centrima.⁷⁹² Ova praksa pozitivno utiče na ostvarivanje inkluzivnog obrazovanja.⁷⁹³

787 Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Uputstvo br. 601-00-00042/17-2018 od maja 2017. godine.

788 *Ibid.*, str. 1 i 2.

789 *Ibid.*, str. 2.

790 *Ibid.*, str. 3.

791 „Za vrtić mesečno 5.590 dinara“, *Večernje Novosti* (24. decembar 2018), dostupno na: <https://bit.ly/39nRTWZ>.

792 *Deca migranata od ove godine u predškolskom programu obrazovanja*, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva (7. septembar 2018), dostupno na: <https://bit.ly/2tbhUrS>.

793 *Refugee Education 2030 – A Strategy for Refugee Inclusion*, UNHCR (septembar 2019), str. 6, dostupno na: <https://bit.ly/36amK7l>.

7.4.2. Osnovno i srednje obrazovanje

U skladu s odredbom ZAPZ, tražioci azila i osobe kojima je odobren azil imaju pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje u RS,⁷⁹⁴ s tim što je osnovno obrazovanje besplatno i obavezno,⁷⁹⁵ a srednje obrazovanje je besplatno ali nije obavezno. Dalje, propisano je da se pristup obrazovanju maloletnog tražioca azila obezbeđuje odmah, a najkasnije do tri meseca od dana podnošenja zahteva za azil u RS.⁷⁹⁶

Uredba o integraciji određuje da se integracija izbeglica ostvaruje, između ostalog, i kroz pomoć pri uključivanju u obrazovni sistem.⁷⁹⁷ Uredba o integraciji predviđa pomoć⁷⁹⁸ kroz obezbeđivanje udžbenika i školskog pribora. Izbeglice imaju pravo i na pomoć tokom učenja, a nadležni organi treba da obezbede finansijska sredstva radi uključivanja izbeglica u vannastavne aktivnosti.⁷⁹⁹

Upravo u oblasti osnovnog obrazovanja ostvareni su najveći pomaci i proaktivni pristup u pogledu upisa dece u škole. Tokom školske 2018/2019. godine, 383 dece iz migrantske populacije bilo je upisano u 40 osnovnih, 10 srednjih škola i u 10 predškolskih ustanova. Među njima je bilo 82 dece bez pratnje.⁸⁰⁰ Međutim, inkluzija ove dece u sistem osnovnog obrazovanja ne odvija se bez poteškoća.

Primeru radi, Odlukom Vlade,⁸⁰¹ propisane su kategorije dece koja imaju pravo na udžbenike finansirane iz budžeta RS. Tu spadaju učenici iz materijalno ugroženih porodica, učenici sa smetnjama u razvoju, invaliditetom itd., ali ne i osobe koje traže ili su dobile azil u RS.⁸⁰² Dalje, roditelji vrše prijavu, s tim što učitelji treba da ukažu roditeljima na mogućnost da prijave decu za besplatne udžbenike, ukoliko smatraju da ispunjavaju date uslove.⁸⁰³ Zbog neusklađenosti Uredbe o integraciji s pomenutom Odlukom Vlade RS, deca izbeglice nemaju mogućnost da se prijave i dobiju besplatne udžbenike finansirane iz budžeta RS.

794 Čl. 55, st. 1 i čl. 64 ZAPZ.

795 Čl. 4 i 5 Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju.

796 Čl. 55, st. 2 ZAPZ.

797 Čl. 2, st. 1, tač. 4 (*Sl. Glasnik RS*, br. 101/16, 56/18).

798 Komesarijat za izbeglice i migracije obezbeđuje pomoć prilikom uključivanja u društveni, kulturni i privredni život osoba kojima je odobreno pravno na azil u RS, čl. 2, st. 2 Uredbe o integraciji.

799 Čl. 6 Uredbe o integraciji.

800 *EU podrška Srbiji u upravljanju migracijama – MADAD 2*, dostupno na: <https://bit.ly/2QtgO2K>.

801 Odluka o finansiranju nabavke udžbenika sredstvima budžeta Republike Srbije za školsku 2019/20. godinu br. 451–2660/19, Vlada RS (Beograd, 21. mart 2019), *Sl. Glasnik RS*, 22/19.

802 *Ibid.*

803 Vidi više na: <https://bit.ly/2tcOTw5>.

Prilikom upisa u devojčice s Kube (koja je s porodicom dobila azil) u III razred Osnovne škole „Mile Dubljić“ u Lajkovcu, tim BCLJP-a je došao do saznanja da devojčica nije bila prethodno prijavljena za besplatne udžbenike. Tokom pohađanja nastave u CA u Bogovađi, devojčica je koristila udžbenike svoje drugarice. Kasnije je škola „Mile Dubljić“ prepoznala potrebu da pomogne detetu, pa se školsko osoblje potrudilo da obezbedi polovne besplatne udžbenike.⁸⁰⁴

Jedan od ozbiljnijih problema predstavlja i nedovoljna motivisanost dece da se obrazuju. Istraživanje koje je sproveo BCLJP pokazalo je da većina dece migranata neredovno pohađa nastavu. Samo 14% dece migranata, po sopstvenom priznanju, redovno pohađa nastavu. Iz razgovora s prosvetnim radnicima pokazalo se da najveći problem predstavlja jezička barijera, posebno u radu s višestruko traumatizovanom decom. Jedan od faktora koji negativno utiče na efikasno sprovođenje nastave jeste i česta fluktuacija dece migranata, odnosno činjenica da je za neke od njih boravak u RS privremen. Nadležni organi treba dodatno da se angažuju u motivisanju i informisanju dece migranata, odnosno njihovih roditelja, o redovnom pohađanju škole, kao i u motivisanju prosvetnih radnika da podstiču redovnost pohađanja škole.⁸⁰⁵

7.4.3. Visoko obrazovanje

ZAPZ priznaje pravo na visoko obrazovanje osobama kojima je odobreno pravo na azil u RS pod istim uslovima kao za domaće državljane.⁸⁰⁶ Tako se upis vrši pod istim uslovima i uz jednake školarine za državljane i izbeglice. Međutim, to pravo se retko ostvaruje u praksi zbog brojnih izazova.

Prema Uredbi o integraciji, KIRS je dužan da pruži izbeglicama pomoć u započinjanju procedure priznavanja stranih školskih isprava.⁸⁰⁷ Međutim, ta podrška još uvek ne postoji.⁸⁰⁸ Tako izbeglice moraju same da pokreću i plaćaju postupak nostrifikacije. Značajan izazov predstavljaju visoke takse za nostrifikaciju inostranih diploma.⁸⁰⁹ Neretko izbeglice ne mogu da nostrifikuju svoje stečene diplome, s obzirom da su one uništene u ratu. Za takve slučajeve jedino rešenje bi bilo uspostavljanje sistema za priznavanje prethodno stečenih visoko-

804 Podaci prikupljeni na osnovu razgovora člana tima BCLJP-a s osobljem škole koje je zaduženo za besplatne udžbenike.

805 Slavica Milojević, *Pristup migranata pravu na obrazovanje u Republici Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2019).

806 Čl. 64 ZAPZ.

807 Čl. 6 i čl. 7, st. 2 Uredbe o integraciji.

808 Zaključak je izveden na osnovu iskustva rada tima BCLJP-a.

809 Administrativna republička taksa u korist budžeta RS za priznavanje osnovnoškolskih stranih isprava iznosi 2.780 dinara, dok taksa za priznavanje srednjoškolskih stranih isprava iznosi 5.540 dinara.

školskih znanja. Taj postupak, koji bi uključivao procenu dostupne dokumentacije i strukturisani intervju, trebalo bi organizovati u skladu s procesom *Qualifications Passport for Refugees* koji sprovode UNESKO i Savet Evrope.⁸¹⁰

Problem objektivne prirode koji se ovde javlja jeste nedovoljno poznavanje srpskog jezika kao jedan od uslova za polaganje prijemnog ispita za visoko obrazovanje. Timu BCLJP-a nije poznato postojanje visokoobrazovnih programa koji su finansirani iz budžeta RS a koje je moguće pohađati na engleskom jeziku. Univerziteti mogu pomoći u prevazilaženju ove prepreke tako što će organizovati pripremnu godinu za potencijalne studente, tokom koje bi mogli da savladaju srpski jezik u dovoljnoj meri za studiranje.

7.4.4. Zaključak i preporuke

Najviše pomaka u pogledu pristupa izbeglica pravu na obrazovanje ostvareno je u oblasti osnovnog obrazovanja. To se može povezati s činjenicom da je osnovno obrazovanje obavezno. U pogledu pristupa predškolskom obrazovanju postoje izazovi koji su posledica neusklađenosti podzakonskih akata i nepostojanja usluga pomoći izbeglicama u ostvarivanju ovog prava. Iako je upis u srednje škole takođe omogućen, niska je motivisanost đaka za pohađanje nastave. To je problem koji se javlja i kod dece koja pohađaju osnovne škole. Najčešći uzrok predstavlja nepoznavanje jezika i nemogućnost aktivnog i smislenog učešća u nastavnom programu. Nepostojanje pripremnih programa odražava se i na upis u visokoškolske ustanove.

Skupština grada Beograda treba da izmeni sve relevantne akte kojima se reguliše upis u predškolske obrazovne institucije, tako da izbeglice i tražioci azila budu prepoznati kao ranjive kategorije koje imaju pravo na subvencije. Grad Beograd, ali i drugi gradovi i opštine u RS, treba da razmotre mogućnost besplatnog vrtića za decu migrante u RS, bez obzira na njihov pravni status.

Ministarstvo prosvete, tehnološkog i naučnog razvoja (Ministarstvo prosvete) treba da izmeni Odluku o finansiranju nabavke udžbenika sredstvima budžeta RS. Ta izmena treba da deci tražiocima azila i osobama koje su dobile pravo na azil obezbedi pravo na besplatne udžbenike.

Potrebno je da Ministarstvo prosvete uspostavi sistem za priznavanje prethodno stečenih visokoškolskih znanja kroz postupak koji bi uključivao procenu dostupne dokumentacije i strukturisani intervju u skladu s procesom *Qualifications Passport for Refugees* koji sprovode UNESKO i Savet Evrope. Dodatno, potrebno je da KIRS uspostavi sistem pružanja pomoći u pogledu započinjanja

810 UNESCO *qualifications passport for refugees and vulnerable migrants*, UNESKO, dostupno na: <https://bit.ly/37iOzu0>. European *Qualifications Passport for Refugees*, Savet Evrope, dostupno na: <https://bit.ly/37lG0it>.

procedure priznavanja stranih školskih isprava. Svu univerzitete u RS treba da osmisle pripremne programe, kao i aktivne mere za uključivanje izbeglica u visokoškolsko obrazovanje.

7.5. Pravo na socijalnu pomoć

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima propisuje da sve osobe imaju pravo na standard života koji omogućava zdravlje i blagostanje.⁸¹¹ MPESK naglašava da sve države ugovornice moraju da priznaju pravo svakoga na adekvatan životni standard.⁸¹² Ratifikacijom MPESK, Srbija se obavezala da će obezbediti socijalnu sigurnost svih osoba na svojoj teritoriji.⁸¹³ Dalje, Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije predviđa da države imaju obavezu da ukinu svaki vid diskriminacije i garantuju jednakost u pogledu uživanja prava na socijalno osiguranje i korišćenje socijalnih službi.⁸¹⁴

S obzirom da je RS država zasnovana na socijalnoj pravdi,⁸¹⁵ građani kojima je neophodna pomoć radi zadovoljenja osnovnih životnih potreba, imaju pravo na socijalnu zaštitu.⁸¹⁶ Socijalna zaštita je bliže regulisana Zakonom o socijalnoj zaštiti (ZSZ),⁸¹⁷ koji definiše cilj socijalne zaštite, a to je pružanje pomoći i osnaživanje pojedinca i porodica za produktivan život, kao i sprečavanje socijalne isključenosti.⁸¹⁸

U skladu s odredbama ZSZ, pravo na socijalnu zaštitu imaju svi pojedinci i porodice kojima je potrebna podrška i pomoć kako bi prebrodili socijalne poteškoće s kojima se susreću i stvorili uslove za zadovoljenje osnovnih životnih potreba.⁸¹⁹ ZSZ garantuje pravo na socijalnu zaštitu svim državljanima RS, stranim državljanima i osobama bez državljanstva.⁸²⁰

To pravo se ostvaruje pružanjem usluga socijalne zaštite i materijalnom podrškom.⁸²¹ Tako, usluge socijalne zaštite su definisane kao aktivnosti pružanja podrške pojedincu ili porodici radi poboljšanja kvaliteta života, kao i ostvarivanje

811 Čl. 25 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, usvojene rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija broj 217 (III) od 10. decembra 1948. godine.

812 Čl. 11, st. 1, MPESK.

813 Čl. 9 MPESK.

814 Čl. 5, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 31/67.

815 Čl. 1 Ustava RS.

816 Čl. 69 Ustava RS.

817 *Sl. glasnik RS*, br. 24/11.

818 Čl. 2 ZSZ.

819 Čl. 4, st. 1 ZSZ.

820 Čl. 6 ZSZ.

821 Čl. 4, st. 2 ZSZ.

samostalnog života u društvu.⁸²² Materijalna podrška se pruža s ciljem obezbeđivanja egzistencijalnog minimuma i podrške socijalnom uključivanju u društvo.

Jedno od prava tražilaca azila i osoba kojima je odobren azil u RS jeste pravo na socijalnu pomoć.⁸²³ Pružanje socijalne pomoći detaljnije je propisano Pravilnikom o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil (Pravilnik o socijalnoj pomoći).⁸²⁴ Kao uslov za dobijanje mesečne novčane pomoći predviđa se da pojedinac ili porodica nisu smešteni u CA, kao i da nemaju prihode ili da imaju prihode koji su niži od cenzusa koji je propisan Pravilnikom.⁸²⁵ Centar za socijalni rad u opštini u kojoj boravi izbeglica nadležan je za odlučivanje o zahtevu za ostvarivanje prava na mesečnu novčanu pomoć.⁸²⁶ Ministar nadležan za socijalna pitanja odlučuje po žalbi protiv rešenja centra za socijalni rad.⁸²⁷

7.5.1. Neadekvatno rešenje

I pored toga što je zakonodavac prepoznao tražioce azila i izbeglice kao kategoriju građana kojima može biti potrebna socijalna pomoć, oni su uskraćeni za druge vrste usluga socijalne zaštite. Tako, u skladu s važećim propisima, oni mogu da dobiju samo mesečnu novčanu pomoć, a nekada su im potrebne druge vrste usluga socijalne zaštite, npr. savetodavno-terapeutske i socijalno-edukativne usluge.⁸²⁸

Takođe, činjenica da samo stranci koji nisu smešteni u centrima za azil imaju pravo na podnošenje zahteva za mesečnu novčanu nadoknadu ukazuje na nedostatke Pravilnika o socijalnoj pomoći. Naime, stranci koje stanuju na privatnim adresama neretko imaju sopstvena finansijska sredstva, te se zbog toga opredeljuju da ne žive u CA. S druge strane, osobe koje borave u CA često se suočavaju s finansijskim poteškoćama i često nemaju novca da odu do obližnjeg grada kako bi učestvovali u društvenom životu.⁸²⁹

7.5.2. Dugo trajanje postupka za dobijanje socijalne pomoći

U praksi, tražioci azila i izbeglice čekaju na odluke centara za socijalni rad duži vremenski period, uprkos činjenici da je ovim ljudima pomoć neophodna bez odlaganja. BCLJP je podneo zahtev za ostvarivanje prava na mesečnu nov-

822 Čl. 5, st. 1 ZSZ.

823 Čl. 52 i čl. 67 ZAPZ.

824 *Sl. glasnik RS*, br. 44/08.

825 *Ibid.*, čl. 3.

826 *Ibid.*, čl. 8.

827 *Ibid.*, čl. 9.

828 Vidi više čl. 40. ZSZ, gde su detaljno propisane grupe usluga socijalne zaštite.

829 Podatak je dobijen na osnovu iskustva rada tima BCLJP-a s klijentima.

čanu pomoć⁸³⁰ u ime tražioca azila iz Avganistana. On je u vreme podnošenja zahteva boravio na privatnoj adresi i nije bio zaposlen, tako da nije imao finansijska sredstva za podmirivanje osnovnih životnih potreba. Povodom zahteva koji je BCLJP podneo Gradskom centru za socijalni rad u Beogradu, 15. maja 2019. godine, odgovor nije stigao do trenutka kada je podnosilac zahteva izgubio osnov za dobijanje ove pomoći, 25. septembra 2019. godine. Osnov za ispunjavanje uslova za novčanu pomoći tražilac azila iz Avganistana je izgubio kada je Kancelarija za azil odbila njegov zahtev za azil. Međutim, Gradski centar za socijalni rad u Beogradu samo je usmeno obavestio BCLJP o obustavi postupka. U ovom predmetu, centar za socijalni rad nije blagovremeno doneo odluku o novčanoj pomoći jer je tražilac azila čekao na nju oko 4 meseca.⁸³¹

Dugo trajanje postupka pred centrom za socijalni rad ne može se pravdati velikim brojem zahteva. Pored napred opisanog slučaja državljanina Avganistana, u periodu od 1. januara do 31. oktobra 2019. godine, centri za socijalni rad primili su svega 2 zahteva za mesečnu novčanu pomoć izbeglicama i tražiocima azila.⁸³² Oba zahteva podneta su Gradskom centru za socijalni rad u Beogradu, s tim što je samo jednoj osobi odobrena mesečna novčana pomoć.⁸³³ U novembru 2019. godine, BCLJP je podneo zahtev za socijalnu pomoć za državljanina Irana, kao i za porodicu iz Kube koji su dobili azil u RS. Do dana pisanja izveštaja, BCLJP nije primio rešenja po ovim zahtevima.

7.5.3. Zaključak i preporuke

Tražiocima azila i osobe kojima je odobren azil nesumnjivo predstavljaju socijalno ugroženu kategoriju. Samim tim moraju biti prepoznate kao takve i u relevantnim propisima i praksi nadležnih organa. ZAPZ i Pravilnik o socijalnoj pomoći nisu prilagođeni faktičkom materijalnom stanju tražilaca azila, odnosno osoba koje su dobile azil. U pogledu zaštite izbeglica, važno je da im postojeće usluge socijalne zaštite budu jednako dostupne kao i državljanima RS.

Potrebno je da Ministarstvo za rad izmeni Pravilnik o socijalnoj pomoći tako da socijalnu pomoć mogu da dobiju i tražiocima azila smešteni u centrima za azil koji nemaju dovoljno sredstava za život. Potrebno je Vlada RS, po inicijativi istog ministarstva, predloži izmene ZSZ Narodnoj skupštini tako da taj propis

830 Zahtev BCLJP-a za odobrenje pomoći u vidu novčane naknade od 15. maja 2019. godine.

831 U skladu sa ZOUP (čl. 145), opšti rok za donošenje odluke o zahtevu u upravnom postupku je 60 dana.

832 Zaključak je donesen na osnovu odgovora na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja. Odgovori su dobijeni od: Centra za socijalni rad u Bujanovcu, Dimitrovgradu, Kikindi, Lajkovcu, Nišu, Novom Pazaru, Pirotu, Preševu, Vranju i Gradskog centra za socijalni rad u Beogradu.

833 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja Gradskog centra za socijalni rad u Beogradu br. 550-414 od 18. novembra 2019. godine

omogućiti izbeglicama pristup drugim uslugama socijalne zaštite, pored mesečne novčane pomoći.

Centri za socijalni rad treba u veoma kratkom roku da odlučuju po zahtevima za socijalnu pomoć izbeglica i tražilaca azila, budući da oni spadaju u jednu od najugroženijih kategorija, kojima je pomoć neophodna bez odlaganja. Centri za socijalni rad, u saradnji s KIRS-om, treba da obezbede adekvatno i pravovremeno informisanje tražilaca azila i izbeglica o svim uslugama i merama socijalne zaštite koje se pružaju u lokalnoj zajednici. To je preduslov za unapređenje socijalne zaštite migranata i za njihovu socijalnu uključenost.

7.6. Zdravstvena zaštita

Pravo na zdravlje, kao jedno od osnovnih ljudskih prava, garantovano je brojnim međunarodnim instrumentima koje je ratifikovala RS.⁸³⁴ ZAPZ propisuje da tražioci azila imaju pravo na zdravstvenu zaštitu u RS u skladu s propisima koji uređuju zdravstvenu zaštitu stranca.⁸³⁵ Dalje, ZAPZ proklamuje da to pravo imaju i osobe kojima je odobreno pravo na azil, kao i da troškovi lečenja padaju na teret državnog budžeta.⁸³⁶ Dodatno, zdravstvena zaštita stranaca detaljnije je regulisana Zakonom o zdravstvenoj zaštiti,⁸³⁷ Zakonom o zdravstvenom osiguranju⁸³⁸ i Pravilnikom o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja.⁸³⁹ Diskriminacija po osnovu bilo kog ličnog svojstva prilikom pružanja zdravstvene zaštite je zabranjena.⁸⁴⁰

Komitet za ukidanje rasne diskriminacije nalaže RS da nastavi s naporima kako bi se osiguralo da tražioci azila imaju pristup adekvatnom zdravstvenom osiguranju.⁸⁴¹ Savet Evrope preporučuje državama članicama da, u okvirima

834 Čl. 25 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, usvojene rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija br. 217 (III) od 10. decembra 1948. godine. Prema čl. 12 MPESK, države članice priznaju pravo na najviši dostignuti standard psihičkog mentalnog zdravlja. Prema čl. 24 KPD, strane ugovornice priznaju pravo deteta na uživanje najvišeg zdravstvenog standarda i na kapacitete za lečenje i zdravstvenu rehabilitaciju. Čl. 5 Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije predviđa da se države članice obavezuju da će obezbediti jednak pristup pravu na zdravlje svih, kroz zabranu rasne diskriminacije.

835 Čl. 54 ZAPZ.

836 Čl. 63 ZAPZ.

837 *Sl. Glasnik RS*, br. 25/19.

838 *Sl. Glasnik RS*, br. 107/25, 109/05 – ispr., 57/11, 110/12 – odluka US, 119/12, 99/14, 123/14 i 126/14 – odluka US.

839 *Sl. Glasnik RS*, br. 10/10, 18/10 – ispr., 46/10, 52/10 – ispr., 80/10, 60/11 – odluka US i 1/13.

840 Čl. 21. Zakona o zdravstvenoj zaštiti.

841 *Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom, trećem, četvrtom petom periodičnom izveštaju Srbije*, CERD, UN. Doc. CERD/C/Srb/Co/2–5 (3. januar 2018), preporuka 27, st. (a).

svojih mogućnosti, obezbede pravo migranata na korišćenje zdravstvenih usluga i da pojednostave procedure korišćenja tih usluga.⁸⁴² U tom pogledu, u RS postoje brojni izazovi koji će biti detaljnije opisani.

7.6.1. Neusklađenost propisa

U skladu s odredbama Zakona o zdravstvenoj zaštiti, izbeglice i tražioci azila imaju pravo na zdravstvenu zaštitu na način na koji se ona pruža i građanima RS.⁸⁴³ Međutim, Zakonom o zdravstvenom osiguranju i Pravilnikom o načinu i postupku ostvarivanja prava iz oblasti obaveznog zdravstvenog osiguranja, prava izbeglica, sem izbeglica iz bivših republika SFRJ, nisu bliže regulisana. Tako Zakon o zdravstvenom osiguranju ne prepoznaje izbeglice i tražioce azila prema ZAPZ kao posebnu kategoriju osiguranika.⁸⁴⁴ Činjenica je da oni mogu da budu osigurani ukoliko su zasnovali radni odnos.⁸⁴⁵ Međutim, bitno je naglasiti da to isključuje veliki broj izbeglica i tražilaca azila koji su nezaposleni.

Republički fond za zdravstveno osiguranje takođe ne prepoznaje drugu kategoriju izbeglica, osim izbeglica iz bivših republika SFRJ.⁸⁴⁶ Tako tražioci azila i izbeglice u smislu odredbi ZAPZ nemaju pravo na obavezno zdravstveno osiguranje i pravo na izdavanje kartice zdravstvenog osiguranja.⁸⁴⁷

Uprkos naporima tima BCLJP-a da, juna 2019. godine, pomogne tražiocu azila iz Irana prilikom pokušaja da dobije karticu zdravstvenog osiguranja na osnovu statusa nezaposlenog lica, to nije bilo ostvarivo u filijali Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje (RFZO) – Ispostava Čukarica. Ispostava Čukarica se izjasnila da nije ovlašćena da tražiocima azila izdaje kartice zdravstvenog osiguranja.⁸⁴⁸

Ovaj slučaj ilustruje kako izbeglice i tražioci azila u praksi ostaju uskraćeni za zdravstvenu karticu koja im dalje omogućava besplatnu zdravstvenu zaštitu. Iz tog razloga, neretko se oslanjaju na usluge privatnih ustanova zdravstvene zaštite, za šta većina često nema finansijskih sredstava.⁸⁴⁹ Time se dovode u još nepovoljniji položaj i postaju izloženi drugim rizicima, kao što je siromaštvo, što dalje vodi osećaju nesigurnosti i neizvesnosti za sebe i svoju porodicu.

842 *Recommendation on mobility, migration and access to health care* Komitet ministara Saveta Evrope, CR/Rec(2011) 13, (16. novembar 2011. godine), preporuka 7, dostupno na: <https://bit.ly/369kVrp>.

843 *Ibid.*, čl. 236, st. 1 i čl. 239.

844 Čl. 11 navodi kategorije osiguranika po Zakonu o zdravstvenom osiguranju.

845 Čl. 11, tač. 10 Zakona o zdravstvenom osiguranju.

846 Ostvarivanje prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, Republički fond za zdravstveno osiguranje, Beograd, maj 2015. godine, dostupno na: <https://bit.ly/371Cwww>.

847 Isprava o osiguranju, čl. 25 Zakona o zdravstvenom osiguranju.

848 Tim BCLJP-a je išao s korisnikom usluga u naznačenu ustanovu s ciljem pružanja pomoći i prikupljanja informacija o praksi RFZO kada se radi o ovoj kategoriji stranaca.

849 Podatak je dobijen na osnovu iskustva rada tima BCLJP-a.

Važno je istaći da, prilikom ostvarivanja prava na zdravlje, osobe kojima je odobren izbeglički status u RS, kao i tražioci azila, neretko zavise od pomoći civilnog sektora. Tako, na primer, ukoliko nisu savladali srpski jezik, ne mogu sami da posete lekara. Takođe, pre upućivanja u dom zdravlja, neretko je neophodno da organizacije civilnog društva obaveste ovu ustanovu o dolasku izbeglica i o njihovom pravu na besplatnu medicinsku pomoć. I pored tog obaveštenja, domovi zdravlja odbijaju da im pruže zdravstvene usluge.⁸⁵⁰ Kao razlog odbijanja navode da je neophodna dozvola za lečenje stranca u RS ukoliko je reč o hroničnim ili akutnim pacijentima, a da samo hitni slučajevi mogu da budu primljeni s potvrdom o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil.⁸⁵¹ I tako, ukoliko zaposleni u domu zdravlja procene da slučaj nije hitan, odbijaju da pruže zdravstvene usluge tražiocima azila i osobama koje su dobile azil.

Ipak, tražioci azila, prilikom prijema u CA ili drugi objekat za smeštaj, imaju zdravstveni pregled.⁸⁵² Pravilnikom o zdravstvenim pregledima tražioca azila prilikom prijema u centar za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca azila detaljnije je propisana procedura zdravstvenog pregleda.⁸⁵³ Tražioci azila imaju neometan pristup uslugama zdravstvene zaštite u onim CA u kojima je svakodnevno prisutan lekar opšte prakse. Dalje, u slučaju potrebe za hitnom medicinskom pomoći ili za specijalističkim pregledom, službenici KIRS-a zaposleni u tim centrima ih vode, odnosno upućuju u lokalne zdravstvene ustanove. U praksi, zdravstvene ustanove tom prilikom svima pružaju hitnu medicinsku pomoć. Međutim, problem se javlja kada tražioci azila koji borave u CA nisu zaposleni i zbog toga ne mogu da budu zdravstveno osigurani po tom osnovu, a žele da se leče u lokalnim domovima zdravlja. Tu se najčešće susreću s nerazumevanjem i odbijanjem medicinskih sestara jer nemaju zdravstvenu karticu niti drugačije regulisano pitanje zdravstvene zaštite.⁸⁵⁴

BCLJP je pozvao na sastanak Ministarstvo zdravlja, juna 2019. godine, u cilju boljeg razumevanja načina na koji je ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu regulisano u praksi. Posebno je važno ustanoviti na koji način tražioci azila i osobe s odobrenim pravom na azil mogu da dobiju karticu zdravstvenog osiguranja. Osim toga, značajno pitanje predstavlja način za najefikasnije dobijanje neophodne medicinske pomoći.⁸⁵⁵ Međutim, do dana pisanja izveštaja, BCLJP nije primio odgovor Ministarstva zdravlja.

850 Podatak je dobijen na osnovu iskustva rada tima BCLJP-a s klijentima.

851 Podatak je dobijen na osnovu razgovora tima BCLJP-a sa pravnicima Doma zdravlja „Dr Simo Milošević“, Čukarica, u Beogradu.

852 Čl. 54, st. 1 ZAPZ.

853 Pregled obuhvata anamnezu, objektivni pregled, kao i druge dijagnostičke preglede. Čl. 3 Pravilnika o zdravstvenim pregledima tražioca azila prilikom prijema u Centar za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca azila (*Sl. glasnik RS*, br. 57/18).

854 Podatak je dobijen na osnovu iskustva rada tima BCLJP-a s klijentima.

855 Dopis Ministarstvu zdravlja RS br. 58/19 od 24. jula 2019. godine.

Dostizanje najvišeg standarda zdravlja uz odsustvo diskriminacije mora da bude cilj RS, kako bi se obezbedili uslovi za dostojanstven život svih ljudi pod njenom jurisdikcijom. RS treba da poštuje i da obezbedi sprovođenje svojih zakona koji garantuju izbeglicama i tražiocima azila zdravstvenu zaštitu koja se finansira iz budžeta RS.

7.6.2. Zaključak i preporuke

Iz analize postojeće situacije čini se da je upravo u oblasti zdravstvene zaštite najveći broj nedoumica. Iako nisu zabeleženi slučajevi s teškim posledicama usled nemogućnosti ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu, brojne situacije su uglavnom rešavane na neformalan način i uz poseban angažman medicinskih radnika. I pored toga što je ova oblast pravno regulisana, nedostaje usklađenost prakse zdravstvenih ustanova, kao i jednaka primena postojećih pravila od strane RFZO na tražioce azila i strance kojima je odobren azil u RS.

S obzirom da praksa domova zdravlja, pa i drugih zdravstvenih institucija, nije ujednačena po pitanju pružanja zdravstvenih usluga izbeglicama i tražiocima azila, potrebno je da Ministarstvo zdravlja uskladi rad svih zdravstvenih institucija na teritoriji RS. Ministarstvo zdravlja i RFZO treba da obezbede tražiocima azila i izbeglicama kartice zdravstvenog osiguranja u slučaju nezaposlenosti. U tom cilju, Vlada RS, na inicijativu resornog ministarstva, treba da predloži Narodnoj skupštini izmenu Zakona o zdravstvenom osiguranju tako da izbeglice i tražioci azila mogu da ostvare pravo na zdravstvenu zaštitu.

7.7. Naturalizacija

U pogledu dugoročnih izgleda za integraciju, od posebnog je značaja pitanje naturalizacije. Konvencijom o statusu izbeglica države su se jasno obavezale da će omogućiti naturalizaciju izbeglica i da će takvi postupci biti ubrzani uz minimalne troškove.⁸⁵⁶

RS se obavezala da postepeno obezbeđuje prava priznata MPESK.⁸⁵⁷ Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava postavio je u novembru 2019. pitanje vlastima RS da objasne koje su mere preduzete u pogledu procedura za naturalizaciju izbeglica, tražilaca azila, migranata, povratnika i interno raseljenih lica.⁸⁵⁸ Do momenta pisanja ovog izveštaja nije ostvaren nikakav pomak na omogućavanju naturalizacije, čime se RS oglašila o preuzete međunarodne obaveze, kao i odredbe sopstvenih zakona. Zbog neusklađenosti zakona kojima se reguliše status stranaca, sticanje državljanstva i prava osoba koje su dobile azil u RS, naturalizacija izbeglica je *de jure* nemoguća.

856 Čl. 34 Konvencije o statusu izbeglica.

857 Čl. 2 MPESK.

858 *List of issues in relation to the third periodic report of Serbia*, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava (12. novembar 2019), dostupno na: <https://bit.ly/2tVfHBt>.

7.7.1. Pravne praznine

Naime, ZAPZ predviđa da će RS omogućiti naturalizaciju izbeglica, a da će uslove, način, postupak i druga pitanja od značaja za naturalizaciju usvojiti Vlada na predlog Komesarijata.⁸⁵⁹ KIRS takav predlog, prema saznanjima BCLJP-a, još uvek nije uputio Vladi RS.

Pored toga, Zakon o državljanstvu Republike Srbije⁸⁶⁰ (ZDRS) daje stalno nastanjenom strancu mogućnost sticanja državljanstva prijemom.⁸⁶¹ Stalno nastanjenje, odnosno stalni boravak, odobrava se strancu koji ima prethodno odobren privremeni boravak, uz ispunjenje dodatnih uslova i rokova koji su propisani ZS.⁸⁶² Međutim, ZS ne prepoznaje eksplicitno strance s pravom na azil kao stalno nastanjene strance. Takođe, ZS ne sadrži ni posebnu odredbu o uslovima za naturalizaciju stranaca kojima je odobreno pravo na azil u skladu sa ZAPZ. Usled toga, osobe kojima je odobren azil prema ZAPZ ne mogu da dobiju srpsko državljanstvo, jer ne ispunjavaju uslove propisane ZS i ZDRS.

7.7.2. Zaključak i preporuke

Izbeglice ostvaruju uključenost u društvo jedne zemlje i postaju njeni ravnopravni članovi upravo sticanjem državljanstva. Nažalost, to pitanje u RS nije rešeno zbog neusklađenosti ZS i ZDRS sa ZAPZ. Pitanje je moguće rešiti samo izmenom relevantnih zakona i uspostavljanjem jasnih pravila za naturalizaciju stranaca s odobrenim pravom na azil.

Vlada RS, na inicijativu Ministarstva unutrašnjih poslova, treba da predloži Narodnoj skupštini izmene ZDRS, kako bi i statusne kategorije stranaca iz ZAPZ mogle da steknu srpsko državljanstvo. ZDRS bi takođe, iz razloga posebne ranjivosti, trebalo da omogući tim osobama sticanje državljanstva pod povlašćenim uslovima, u odnosu na strance sa stalnim nastanjenjem u skladu sa ZS, onako kako je to rešeno u brojnim državama članicama Evropske unije.⁸⁶³

Iako je ZAPZ stupio na snagu još u aprilu 2018, a primenjuje se od juna 2018. godine, KIRS do danas nije uputio Vladi RS predlog za definisanje uslova i postupka za naturalizaciju izbeglica. 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 RS predlog za izmenu ZDRS.

859 Čl. 71 ZAPZ.

860 *Sl. glasnik RS*, br. 135/04, 90/07 i 24/18.

861 Čl. 14 ZDRS.

862 Čl. 67 i 68.

863 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>.

7.8. Ostala pitanja od značaja za integraciju

7.8.1. Neblagovremeno učenje srpskog jezika

Osim pružanja pomoći u pogledu smeštaja, uključivanja u društveni život i pristupa tržištu rada, o čemu je ranije bilo reči, Uredba o integraciji propisuje i pružanje pomoći u pogledu učenja srpskog jezika. Nepoznavanje srpskog jezika predstavlja prepreku za uspešnu integraciju. Tako su izbeglice koje ne poznaju jezik u najvećem riziku od isključivanja iz društva.

ZAPZ predviđa obavezu svih osoba kojima je odobreno pravo na azil da pohađaju časove srpskog jezika.⁸⁶⁴ Postupak za uključivanje u programe za učenje srpskog jezika detaljnije je propisan Uredbom o integraciji. Taj dokument predviđa dužnost osobe koja je dobila azil u RS da se prijavi KIRS-u za pohađanje časova u roku od 15 dana od dana pravnosnažnosti rešenja o dodeljivanju statusa.⁸⁶⁵ KIRS dalje organizuje pohađanje nastave najkasnije u roku od dva meseca od dana pravnosnažnosti rešenja kojim se dodeljuje utočište ili supsidijarna zaštita.⁸⁶⁶ Rok od dva meseca može da se produži ukoliko je period od pravnosnažnosti rešenja do početka letnjeg ili zimskog semestra u redovnim, odnosno školama stranih jezika, duži od dva meseca.⁸⁶⁷

Rok u kome KIRS mora da organizuje i uputi osobe na časove srpskog jezika nije uvek poštovan u praksi.⁸⁶⁸ Tako je, na primer, izbeglička porodica s Kube, kojoj je odobren izbeglički status 13. marta 2019. godine, krenula s časovima srpskog jezika u novembru 2019. godine, što znači osam meseci nakon pravnosnažnosti rešenja o dodeljenom utočištu. Takođe, izbeglici iz Avganistana, kome je dodeljeno utočište 29. maja 2019. godine, časovi srpskog jezika su organizovani tek u novembru 2019. godine, što takođe ukazuje na predugo čekanje s realizacijom nastave.

7.8.2. Rizik od kršenja načela poverljivosti

Načelo poverljivosti nalaže da podaci o izbeglicama i tražiocima azila mogu biti dostupni samo zakonom ovlašćenim licima.⁸⁶⁹ ZAPZ ne definiše krug ovlašćenih lica. Identifikovanje određene osobe kao izbeglice ili tražioca azila od strane neovlašćenih lica može dovesti do namernog ili slučajnog prosleđivanja

864 Čl. 59, st. 3 ZAPZ.

865 Čl. 14 Uredbe o integraciji.

866 Čl. 4, st. 7 Uredbe o integraciji.

867 Čl. 4, st. 8 Uredbe o integraciji.

868 Zaključak donesen na osnovu rada integracionog tima BCLJP-a s korisnicima kojima je odobreno pravo na azil u RS.

869 Čl. 19 ZAPZ.

određenih informacija njenoj državi porekla. To potencijalno može ugroziti bezbednost te osobe. Važnost poverljivosti može se videti i iz pristupa UNHCR-a, koji prilikom objavljivanja statistika o zemljama porekla na globalnom nivou ne uključuje statistike kada je broj izbeglica iz određene zemlje manji od pet osoba. Na taj način se dodatno obezbeđuje anonimnost pojedinaca.⁸⁷⁰ U praksi, načelo poverljivosti može biti narušeno u brojnim situacijama. Ovde će biti analiziran postupak kod javnih beležnika, kao i u saobraćajnoj policiji.

Javni beležnici, pozivajući se na odredbe Zakona o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa,⁸⁷¹ insistiraju na tome da je nemoguće vršiti delimičnu overu kopije rešenja o usvajanju zahteva za azil koja bi podrazumevala samo overu uvođa, 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 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 Javnobeležnička komora Srbije. Prema Javnobeležničkoj komori, to je zadatak „institucija nadležnih za vršenje nadzora nad sprovođenjem zakona“ iz oblasti azila i zapošljavanja stranaca.⁸⁷²

Pored toga, poverljivost informacija o tražiocima azila može biti ugrožena prilikom izdavanja vozačke dozvole. Postupak zamene vozačke dozvole definisan je Pravilnikom o vozačkim dozvolama.⁸⁷³ Ovaj propis predviđa da se inostrana vozačka dozvola prilikom zamene vraća organu države koja ju je izdala preko diplomatsko-konzularnog predstavništva te zemlje u RS.⁸⁷⁴ Kada bi se takvo rešenje neposredno primenilo na izbeglice i tražioce azila, dovelo bi do kršenja načela poverljivosti iz ZAPZ, koji zabranjuje otkrivanje podataka državi porekla.

7.8.3. Visoki troškovi za rad javnog beležnika i nedostatak sudskih tumača

Dodatni značajan problem s kojim se susreću izbeglice i tražioci azila jesu troškovi prilikom obavljanja poslova kod javnih beležnika u skladu s Javnobeležničkom tarifom.⁸⁷⁵ Naime, javnom beležniku pripada nagrada za rad i naknada

870 *Population Statistics Database* (UNHCR), dostupno na: <https://bit.ly/39xFUGu>.

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

872 Odgovor Javnobeležničke komore Srbije BCLJP-u od 29. jula 2019. godine.

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

874 Čl. 17 Pravilnika o vozačkim dozvolama.

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

troškova nastalih u vezi s obavljanjem poslova, a ta nagrada se značajno uvećava u slučaju kada sastavljanju javnobeležničke isprave prisustvuje prevodilac.⁸⁷⁶ Na taj način, izbeglicama i tražiocima azila koji moraju da overe određenu izjavu ili dokument,⁸⁷⁷ 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,⁸⁷⁸ 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.

Takođe, u pogledu ostvarivanja brojnih prava, od značaja je angažovanje sudskog tumača za strani jezik.⁸⁷⁹ Postupak postavljenja i razrešenja stalnih sudskih tumača, odnosno stalnih sudskih prevodilaca, definisan je Pravilnikom o stalnim sudskim tumačima.⁸⁸⁰ Ovim propisom 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.

Iako je u RS trenutno prisutan najveći broj tražilaca azila poreklom iz Afganistana i Irana, u evidenciji Ministarstva pravde ne nalazi se nijedan prevodilac za persijski jezik, koji je zvaničan jezik u ove dve države.⁸⁸¹ U evidenciji Pokrajinskog sekretarijata nalazi se samo jedan prevodilac za persijski.⁸⁸² Ni u jednoj od te dve evidencije nije upisan prevodilac za kurdski, paštunski ili urdu, koje takođe u velikom broju govore izbeglice u RS. 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 postavljanje prevodilaca za persijski jezik.

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

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

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

879 Npr. davanje izjave kod javnog beležnika.

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

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

882 *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>.

7.8.4. Zaključak i preporuke

Mogućnost učenja srpskog jezika, kao preduslov uspešne integracije, ne ostvaruje se blagovremeno u praksi. Potrebno je da KIRS obezbedi u zakonom predviđenom roku upis na časove srpskog jezika i mogućnost njihovog pohađanja osobama kojima je odobreno pravo na azil. Problem s upisom osoba koje borave u udaljenim područjima, gde izabrana škola ima poteškoće u organizovanju nastave, mogu se prevazići npr. izdavanjem vaučera za privatne časove srpskog jezika.

Načelo poverljivosti u vezi s ličnim podacima izbeglica i tražilaca azila nije precizno definisano u ZAPZ. Kao posledica toga, državni organi i javnobeležnička služba u svom radu mogu da postupe suprotno tom načelu. Vlada RS, na inicijativu MUP-a, treba Narodnoj skupštini da predloži izmene ZAPZ, kako bi bila jasnija obaveza svih organa prilikom postupanja s osetljivim podacima o ličnosti izbeglice i tražioca azila.

Vlada RS treba da predloži Narodnoj skupštini izmene Zakona o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa kojima bi taj propis prepoznao načelo poverljivosti iz ZAPZ. Te izmene bi trebalo da predvide delimične overe rešenja o usvajanju zahteva za azil od strane javnih beležnika, a uz posebnu napomenu da je obražloženje izostavljeno prilikom overe.

Vlada RS, na inicijativu MUP-a, treba Narodnoj skupštini da predloži 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 Pravilnik o vozačkim dozvolama s 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.

Izbeglice prilikom overe izjave i dokumenta kod javnog beležnika snose velike troškove. Oni nisu prepoznati tarifom javnih beležnika kao ugrožena kategorija građana. Javnobeležnička komora bi trebalo da razmotri ukidanje tarifa kojima se izbeglice stavljaju u nepovoljniji položaj plaćanjem dodatnih nameta kada overi izjave prisustvuje tumač.

Za ostvarivanje prava izbeglica i tražilaca azila često je neophodan prevod njihove izjave ili drugih dokumenta. Određene postupke, poput overe izjave kod javnog beležnika, 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.

POSEBAN DODATAK: ODLUKA KOMITETA PROTIV MUČENJA

Odluka Komiteta protiv mučenja u vezi sa predstavkom br. 857/2017 u skladu sa članom 22 Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka^{*,883}**

Podnosilac predstavke: Dževdet Ajaz (kog predstavljaju punomoćnici g. Kovačević i gđica Trkulja, Beogradski centar za ljudska prava)

Navodna žrtva: Podnosilac predstavke

Država potpisnica: Srbija

Datum podnošenja pritužbe (prvog podneska): 7. decembar 2017. godine

Referentni dokumenti: Odluka koju je Komitet usvojio u skladu sa pravilima 114 i 115 svog Poslovnika o radu i Državi potpisnici poslao 11. decembra 2017. godine (nije objavljena u obliku dokumenta)

Datum usvajanja ove odluke: 2. avgust 2019. godine

Predmet: Opasnost od mučenja u slučaju deportacije u zemlju porekla (zabrana *refoulement*); sprečavanje mučenja

Materijalno pitanje: Deportacija podnosioca predstavke iz Srbije u Tursku

Procesna pitanja: Nema

Članovi Konvencije: br. 3 i 15

1.1 Pritužbu je podneo Dževdet Ajaz (*Cevdet Ayaz*), državljanin Turske kurdskog porekla, rođen 1973. godine. Podnosilac se u vreme podnošenja predstavke nalazio u opasnosti od izručenja Turskoj. Tvrdio je da bi Srbija izručenjem povredila član 3 zajedno sa članom 15 Konvencije. Srbija je 22. marta 2001. dala izjavu u skladu sa članom 22 Konvencije. Podnosioca predstavke su zastupali njegovi punomoćnici.

1.2 Komitet je 11. decembra 2017. posredstvom svog izvestioca o novim predstavkama i privremenim merama od Države potpisnice zahtevao da se uzdr-

* Usvojena na šezdeset sedmoj sednici Komiteta (održanoj od 22. jula do 9. avgusta 2019).

** U razmatranju predstavke su učestvovali sledeći članovi Komiteta: *Essadia Belnir, Felice Gaer, Abdelwahab Hani, Claude Heller Rouassant, Jens Modvig, Ana Racu, Diego Rodriguez-Pinzon, Sebastien Touze* i *Bakhtiyar Tuzmukhamedov*.

ži od proterivanja podnosioca predstavke u Tursku dok razmatra njegovu pritužbu. Država potpisnica je 5. novembra 2018. obavestila Komitet da Ministarstvu pravde Republike Srbije nije na vreme skrenuta pažnja na njegov zahtev za preduzimanje privremenih mera kako bi se sprečilo izručenje podnosioca predstavke jer je zahtev dostavljen 18. decembra 2017, dok je odluka o izručenju podnosiocu predstavke usvojena 15. decembra 2017.¹

Činjenice koje je izneo podnosilac predstavke

2.1 Podnosilac predstavke je kurdski politički aktivista od kasnih osamdesetih godina 20. veka. Pošto je napunio 18 godina, postao je član Narodne radničke stranke (HEP). Zbližio se sa predsednikom ogranka HEP u Dijarbakiru, g. Vedetom Ajdinom (*Aydin*), kog je specijalna žandarmerijska jedinica ubila 7. jula 1991. Podnosilac predstavke je kasnije te godine odlučio da se preseli u Irak usled sve većeg nasilja u jugoistočnoj Turskoj i masovnog kršenja ljudskih prava kurdske manjine pod izgovorom borbe protiv terorizma. Tamo je živio u gradu Erbilu i postao je član kurdske političke stranke YEKBUN, koja je prestala da postoji 1994. godine. U Iraku je ostao do 1997. godine, kada se situacija u Turskoj neznatno poboljšala. Podnosilac predstavke tvrdi da nikad nije učestvovao ni u jednoj vojnoj operaciji, kao i da nikada nije koristio nijednu vrstu oružja ili druga nasilna sredstva za ostvarenje svojih političkih ciljeva. Nikada nije podržavao grupe sklone nasilju (poput PKK) niti bio član ijedne političke stranke koju je turska država proglasila „nezakonitom“ ili „terorističkom“.

2.2 Podnosilac predstavke je po povratku u Tursku mirno živio u Dijarbakiru, gde je otvorio radnju u kojoj je prodavao kancelarijski materijal. Nije bio politički aktivan a 2000. je otišao u Malatju da odsluži obavezni vojni rok u turskoj vojsci. Dok se vraćao sa odobrenog odsustva u vojnu bazu u Malatji 6. aprila 2001, autobus u kom se podnosilac predstavke nalazio su zaustavili žandarmi i pripadnici antiterorističke jedinice, koji su ga odveli ga u policijsku stanicu u Elazigu, gde je zadržan tokom noći. Nije bio obavešten o razlozima za lišenje slobode, niti mu je omogućen pristup advokatu, a nije mu bilo dozvoljeno ni da obavesti svoju porodicu ili nekog drugog o tome gde se nalazi. Sledećeg dana je odveden u Odeljenje za borbu protiv terorizma u Dijarbakiru, gde je zadržan bez mogućnosti komunikacije sa spoljnim svetom do 18. aprila 2001.

2.3 Postupanje kojem je podnosilac predstavke bio izložen tokom lišenja slobode od 6. do 18. aprila 2001. bez mogućnosti komunikacije sa spoljnim svetom obuhvatalo je: udarce pesnicom, šamar, šutiranje, udarce policijskim pendrecima; povezane oči većinu vremena koje je proveo lišen slobode; podvrgavanje

1 Država potpisnica ne navodi kada je tačno podnosilac predstavke izručen. Po tvrdnjama njegovih punomoćnika, podnosilac predstavke je Turskoj izručen 25. decembra 2017.

„palestinskom vešanju“;² podvrgavanje električnim šokovima po genitalijama i bradavicama kojom prilikom je bio pribijen za pod; polivanje hladnom vodom iz creva pod visokim pritiskom; stalne pretnje pogubljenjem i nanošenjem teških povreda njemu i njegovoj porodici; verbalno zlostavljanje zbog njegovog kurdskog porekla.

2.4 Podnosilac predstavke je posle višednevnog mučenja bio prisiljen da s povezom na očima potpiše priznanje u kojem je, kako je kasnije saznao, pisalo da je član i jedan od vođa Revolucionarne stranke Kurdistan (PSK). Nakon što je potpisao priznanje, odveden je u zdravstvenu jedinicu gde je lekaru rekao da je bio mučen, ali mu je lekar u prisustvu policajaca koji su ga mučili rekao da je dobro a policajcima da ga odvedu. Podnosilac predstavke primećuje da takva stranka ne postoji i da za nju nikada nije čuo. Podnosilac predstavke je 18. aprila 2001. izveden pred sud u Dijarbakiru, gde mu je po prvi put bilo dozvoljeno da vidi advokata. Podnosilac predstavke je na pretresu sudiji rekao da je bio mučen i prisiljen da potpiše priznanje. Međutim, ni sudija ni tužilac mu nisu postavili nijedno pitanje o tom mučenju a sud mu je odredio pritvor. Podnosilac predstavke je iz pritvora pušten posle deset meseci ali je krivični postupak protiv njega i 36 drugih lica vezanih za njegovu stranku nastavljen.

2.5 Evropski sud za ljudska prava je razmotrio predmet podnosioca predstavke 2006. godine i utvrdio povredu njegovog prava na slobodu i bezbednost iz člana 5 (zbog nezakonitog i proizvoljnog lišenja slobode u sedištu policije u Dijarbakiru, nemogućnosti pristupa advokatu i odsustva sudskog preispitivanja njegovog lišenja slobode).³

2.6 Na dan 27. novembra 2012, nakon 11 godina istrage, Sud u Dijarbakiru je podnosioca predstavke i još pet optuženih osudio na kaznu zatvora od 15 godina zbog učešća u naoružanoj organizaciji, konkretno Revolucionarnoj stranci Kurdistan (PSK) koja, kako je navedeno u sudskoj odluci, ima za cilj rušenje postojećeg poretka Republike Turske i uspostavljanje umesto njega nezavisne kurdske države zasnovane na socijalističkom poretku, pod nazivom Kurdistan, u regionu istočne i jugoistočne regije Anatolije. Suđenje se sastojalo od samo nekoliko pretresa na kojima su izvedeni dokazi a kojima podnosilac predstavke nije prisustvovao jer na njih nije pozvan. Nije prisustvovao ni izricanju kazne, već ga je o osuđujućoj presudi obavestio njegov advokat.

2.7 Podnosilac predstavke je podneo žalbu Vrhovnom sudu Turske, u kojoj je naveo sve povrede njegovih ljudskih prava tokom istražnog postupka (mučenje, iznuda priznanja, uskraćivanje prava na advokata). Vrhovni sud je 7. aprila

2 Palestinsko vešanje (*strappado*, *obrnuto vešanje*, *Corda*, *Škorpionski položaj*, *Akrab*) predstavlja način vešanja gde su licu ruke ili zglobovi vezani iza leđa a ono potom za njih obešeno o horizontalnu šipku (<https://bit.ly/37kXP0W>).

3 *Ayaz i drugi protiv Turske*, predstavka br. 11804/02.

2016. odbio njegovu žalbu. Podnosilac predstavke je nakon ove odluke pobjegao iz Turske i putovao po nekolicini zemalja (Iranu, Ukrajini, Azerbejdžanu, Rusiji i Crnoj Gori) u pokušaju da stigne do Nemačke.

2.8. Podnosilac predstavke je uhapšen 30. novembra 2016. na graničnom prelazu između Srbije i Bosne i Hercegovine po osnovu međunarodnog naloga za hapšenje izdatog u Turskoj. Istog dana ga je u prisustvu branioca po službenoj dužnosti ispitao sudija Višeg suda u Šapcu. Međutim, budući da podnosilac predstavke nije znao srpski, sud je pozvao jednog lokalnog trgovca sa poslovnim vezama u Turskoj da prevodi podnosiocu predstavke. To lice nije dobro govorilo turski i tokom sudskog ročišta je moralo telefonom da se konsultuje sa svojim saradnikom u Turskoj, koji je pak morao da preformuliše pitanja koja je sudija postavljao podnosiocu predstavke. Ni branilac po službenoj dužnosti iz tog razloga nije bio u mogućnosti da poverljivo savetuje podnosioca predstavke. Viši sud u Šapcu je odlučio da podnosioca predstavke zadrži u pritvoru do izručenja.

2.9. Podnosilac predstavke je izjavio žalbu na pritvor 2. decembra 2016. godine. Viši sud u Šapcu je njegovu žalbu odbacio 6. decembra 2016. Turske vlasti su 7. decembra 2016. podnele zahtev za izručenje podnosioca predstavke Ministarstvu pravde Srbije. Na dan 19. januara 2017, Viši sud u Šapcu je odlučio da su ispunjeni svi preduslovi za udaljenje podnosioca predstavke u Tursku u skladu sa članovima 7 i 16 Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima. Viši sud u Šapcu nije temeljno razmotrio opasnosti od postupanja suprotnog članu 3 Konvencije. Njegova je odluka bila zasnovana na spisima koje je dobio iz Turske u vezi sa predmetom podnosioca predstavke, koji nisu bili valjano prevedeni na srpski te su bili nečitljivi. Prevod je predstavljao mešavinu srpskog i makedonskog jezika i bio je sačinjen i na ćirilici i na latinici. Taj isti prevod spisa je korišćen tokom celog ekstradicionog postupka.

2.10. Podnosilac predstavke je 3. februara 2017. izjavio žalbu na odluku o izručenju Apelacionom sudu u Novom Sadu. Apelacioni sud u Novom Sadu je 23. februara 2017. ukinuo odluku Višeg suda u Šapcu zbog toga što potonji nije obezbedio adekvatno usmeno prevođenje tokom postupka i što nije utvrdio za koje je krivično delo podnosilac predstavke osuđen u Turskoj.

2.11. Viši sud u Šapcu je 17. marta 2017. usvojio identičnu odluku bez valjanog ispitivanja podnosioca predstavke, adekvatnog prevoda spisa primljenih od Turske i valjanog razmatranja opasnosti od *refoulement*. Podnosilac predstavke je 22. marta 2017. i na ovu odluku izjavio žalbu Apelacionom sudu u Novom Sadu.

2.12. Apelacioni sud u Novom Sadu je 12. aprila 2017. ponovo održao ročište, na kojem je podnosilac predstavke izjavio da je bio žrtva mučenja a krivični postupak protiv njega političke prirode. Apelacioni sud u Novom Sadu je istog dana naložio Višem sudu u Šapcu da valjano ispita podnosioca predstavke i da obezbedi tačan prevod spisa primljenih od Turske.

2.13. Viši sud u Šapcu je 12. oktobra 2017. po treći put odlučio da nema prepreka izručenju podnosioca predstavke Turskoj. Podnosilac predstavke je na ovu odluku 20. oktobra 2017. izjavio žalbu Apelacionom sudu u Novom Sadu.

2.14 Ročište pred Apelacionim sudom u Novom Sadu bilo je zakazano za 22. novembar 2017. Međutim, advokaticu podnosioca predstavke je 9. novembra 2017. pozvao jedan od sudija Apelacionog suda u Novom Sadu koji ju je obavestio da je ročište pomereno za 15. novembar 2017. Sudija je takođe izjavio da je do promene došlo na zahtev Ministarstva pravde, koje je insistiralo da predmet bude rešen pre 30. novembra, jer ekstradicioni pritvor ne može da traje više od jedne godine. Ovo je bilo neophodno kako bi ministarka pravde mogla blagovremeno da donese konačnu odluku o izručenju.

2.15. Apelacioni sud u Novom Sadu je 15. novembra 2017. ponovo ukinuo odluku Višeg suda u Šapcu i naložio mu da da održi ročište u skladu sa Zakonom o krivičnom postupku i da prevede spise primljene od Turske na osnovu kojih se može utvrditi za koje je konkretno krivično delo podnosilac predstavke optužen i osuđen.

2.16. Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice je 22. novembra 2017. godine intervenisao, podsetivši vlasti Države potpisnice da je u toku postupak azila i na značaj razmatranja merituma tvrdnji podnosioca predstavke o progonu.

2.17. Viši sud u Šapcu je 30. novembra 2017. održao ročište, na kojem je advokatica podnosioca predstavke podsetila sud da je podnosilac predstavke podneo zahtev za azil u Srbiji i da bi on, usled isteka maksimalnog perioda pritvora (od godinu dana koji je isticao tog dana), trebalo da bude pušten i upućen u Centar za azil u Banji Koviljači. Podnosilac predstavke i njegovi advokati su nakon ročišta obavesteni da će odluka o ukidanju pritvora do kraja dana biti uručena Kazneno-popravnim zavodu u Šapcu, gde se podnosilac predstavke nalazio u pritvoru, te da će nakon toga podnosilac predstavke biti pušten na slobodu.

2.18. Međutim, istog dana, dok je advokatica podnosioca predstavke ispred zatvora čekala da on bude pušten na slobodu, policija je podnosioca predstavke tajno prebacila u Prihvatilište za strance u Padinskoj Skeli. Nakon što su je o tome obavestili zatvorski čuvari, advokatica podnosioca predstavke je u 00.30 časova 1. decembra stigla u Prihvatilište za strance i zatražila uvid u odluku o zadržavanju podnosioca predstavke. Njen zahtev je odbijen. Advokatici je u devet časova 1. decembra 2017. uručena odluka Višeg suda u Šapcu o izručenju, koja je usvojena tog dana i u kojoj se navodi da su u skladu sa članovima 7 i 16 Zakona međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnom stvarima ispunjeni svi preduслови za udaljenje podnosioca predstavke u Tursku.

2.19. Kasnije tokom dana 1. decembra 2017, advokatica podnosioca predstavke je ponovo otišla u Prihvatilište da obiđe podnosioca predstavke i dobije

odluku o njegovom lišenju slobode. Njoj je, međutim, dozvoljen samo uvid u dopis koji je potpisao predsednik Višeg suda u Šapcu, u kojem je predsednik suda obavestio Prihvatilište za strance da je pritvor podnosioca predstavke ukinut i zamenjen drugom merom – zabranom napuštanja boravišta u Banji Koviljači. Predsednik suda je u istom dopisu naveo da je nužno zadržati podnosioca predstavke u Padinskoj Skeli budući da su kapaciteti Centra za azil u Banju Koviljači popunjeni. Advokatici podnosioca predstavke nije bilo dozvoljeno da sačini kopiju navedenog dopisa. Upravnik Prihvatilišta je advokaticu podnosioca predstavke obavestio da je podnosilac predstavke zadržan na osnovu pomenutog dopisa. Prema Zakonu o strancima, Prihvatilište za strance predstavlja ustanovu za smeštaj stranaca kojima nije dozvoljen ulazak u zemlju ili koji treba da budu proterani iz zemlje.

2.20. Podnosilac predstavke je 4. decembra 2017. podneo zahtev za privremene mere Evropskom sudu za ljudska prava koji je odbijen 6. decembra 2017.⁴

Pritužba

3. Podnosilac predstavke je u vreme kada je podneo predstavku tvrdio da bi njegovo izručenje Turskoj predstavljalo povredu njegovih prava iz člana 3 Konvencije jer je u Turskoj osuđen na kaznu zatvora od 15 godina za politički motivisano krivično delo a na osnovu priznanja koje mu je iznuđeno mučenjem. Tvrdio je da je opasnost od mučenja i zlostavljanja u Turskoj sada još veća nakon pokušaja vojnog udara u julu 2016. godine budući da su oni koji se smatraju političkim protivnicima sadašnjeg režima podvrgavaju mučenju i drugom zlostavljanju, bivaju lišeni slobode bez mogućnosti komunikacije sa spoljnim svetom i da su zatočeni u nečovečnim uslovima u prenaseljenim turskim zatvorima.

Dodatne informacije koje je dostavio podnosilac predstavke

4.1. Podnosilac predstavke je 19. juna 2018. dostavio dodatne informacije u vezi sa pravnim postupkom koji je u odnosu na njega sproveden u Srbiji, sa postupkom azila i izručenja u Tursku. Dostavio je prevode većeg broja procesnih spisa. Podnosilac predstavke je takođe tvrdio da bi njegovo izručenje bilo suprotno članu 3 zajedno sa članom 15 Konvencije budući da srpski organi nisu u obzir uzeli da je njegova kazna bila zasnovana na priznanju iznuđenom mučenjem.

4.2. Podnosilac predstavke je 4. decembra 2017. izjavio žalbu Apelacionom sudu u Novom Sadu na odluku Višeg suda u Šapcu od 1. decembra te godine.

4 Podnosilac predstavke nikad nije podneo potpunu predstavku Evropskom sudu za ljudska prava i čini se da taj sud nije zaveo nikakvu predstavku.

Podnosilac predstavke je u žalbi ponovio da prvostepeni sud zbog nepostojanja odgovarajućeg prevoda nije mogao valjano i u potpunosti da utvrdi činjenično stanje, da je iz političkih razloga bio izložen progonu u Turskoj, da je postupak po njegovom zahtevu za azil i dalje u toku, a od žalbenog suda je zatražio da njegov predmet vrati na ponovno razmatranje prvostepenom sudu.

4.3. Apelaciono javno tužilaštvo u Novom Sadu je 8. decembra 2017. podnelo sopstveni predlog Apelacionom sudu, u kojem je navelo da, iako je prvostepeni sud obezbedio adekvatnog tumača za poslednje sudsko ročište, on ipak nije postupio po nalogu drugostepenog suda u vezi sa prevodom spisa koje je podnela Turska i predložilo je da žalbeni sud ukine prvostepenu odluku i predmet vrati na ponovno razmatranje Višem sudu u Šapcu.

4.4. Apelacioni sud u Novom Sadu je 14. decembra 2017. održao raspravu o žalbi, tokom koje je advokat podnosioca predstavke podneo verbalnu notu Komiteta u kojoj se od Države potpisnice zahtevalo da se uzdrži od udaljenja podnosioca predstavke u Tursku, kao i prevod iste na srpski. Apelacioni sud je, međutim, potvrdio odluku Višeg suda u Šapcu o izručenju podnosioca predstavke. Apelacioni sud je u svojoj odluci naveo da je, uprkos zahtevu Komiteta da se uzdrži od udaljenja podnosioca predstavke u Tursku, izručenje u ovom slučaju uređeno članom 3, st. 1 Evropske konvencije o ekstradiciji, kao i odredbom člana 3, st. 1 Ugovora između Republike Srbije i Republike Turske o izručenju. Taj je sud konstatovao da izručenje ne bi bilo dozvoljeno da lice čije se izručenje zahteva uživa azil na teritoriji zamoljene države, a da, shodno članu 7, st. 4 Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, odluku o tome da li se izručenje zahteva za političko krivično delo donosi ministar pravde, a ne sudovi.

4.5 Ministarka pravde je 15. decembra 2017. usvojila odluku u kojoj je navela da je izručenje podnosioca predstavke Turskoj dozvoljeno shodno Zakonu o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima i da su sudovi utvrdili da krivično delo zbog kojeg se izručenje zahteva, konkretno udruživanje radi rušenja ustavnog poretka, predstavlja krivično delo i po srpskom zakonodavstvu. Podnosilac predstavke konstatuje da ministarka pravde nije razmotrila pitanje da li je delo o kojem je reč političko krivično delo i da li se podnosilac predstavke nalazi u opasnosti od mučenja, kao ni da li je mučen i osuđen na osnovu iskaza pribavljenog mučenjem.

4.6. Advokat podnosioca predstavke je u dopisu od 14. decembra 2017. obavestio Ministarstvo unutrašnjih poslova, Direkciju za policiju i Upravu granične policije da je Komitet 11. decembra 2017. godine izdao zahtev za preduzimanje privremenih mera u vezi sa predmetom podnosioca predstavke te da bi njegovim udaljenjem u Tursku bile prekršene međunarodne obaveze Države potpisnice. Isti dopis je 18. decembra 2017. godine poslat Ministarstvu pravde. Uprkos tome, podnosilac predstavke je Turskoj izručen tokom noći 25. decembra 2017.

4.7. Podnosilac predstavke je u pogledu postupka po njegovom zahtevu za azil tvrdio da je 26. januara 2017. izrazio nameru da zatraži azil u Državi potpisnici. Zvanični zahtev za azil je podneo 9. maja 2017. a saslušanje o njegovom zahtevu za azil je obavljen 2. avgusta 2017. Podnosilac predstavke je tokom razgovora podrobno opisao svoje političke aktivnosti pre no što je uhapšen, svoje hapšenje i mučenje 2011. godine, izricanje presude u Turskoj i bekstvo iz Turske. Takođe je podneo kopije tačno prevedenih spisa iz turskog predmeta protiv njega i njihovu pravnu analizu, koja je pokazivala da je priznanje podnosioca predstavke predstavljalo jedini dokaz na osnovu kojeg je osuđen. Podnosilac predstavke je takođe podneo odluku Evropskog suda za ljudska prava o njegovom predmetu, kao i izveštaje raznih međunarodnih organizacija objavljenih između 1987. i 2017. godine, koji su ukazivali na rasprostranjeno pribegavanje mučenju od strane turskih vlasti u tom periodu.

4.8 Podnosilac predstavke je od Kancelarije za azil zatražio da razmotri meritum njegovog zahteva za azil bez automatske primene koncepta „sigurne treće države“ kako bi vlasti mogle da ispituju opasnost od mučenja u zemlji porekla. Međutim, Kancelarija za azil je 22. septembra 2017. odbacila zahtev za azil podnosioca predstavke, navevši da Crna Gora treba da bude odgovorna za njegov azil. Kancelarija za azil je zauzela stav da, budući da se Crna Gora, država iz koje je tražilac azila neposredno ušao u Republiku Srbiju, nalazi na listi sigurnih trećih država na osnovu odluke Vlade Republike Srbije usvojene 17. avgusta 2009. te da stoga predstavlja državu koja poštuje načela o zaštiti izbeglica iz Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokolu o statusu izbeglica iz 1967. godine, postoje valjani osnovi za odbacivanje njegovog zahteva za azil, a u skladu sa članom 33, st. 1, t. 6 Zakona o azilu.⁵

4.9. Podnosilac predstavke je neutvrđenog datuma Komisiji za azil izjavio žalbu na odluku Kancelarije za azil. Komisija za azil je 22. novembra 2017. odbila žalbu jer je Crna Gora potpisala i ratifikovala brojne ugovore o ljudskim pravima i jer ih u praksi sprovodi i ostvaruje međunarodne standarde, što znači da je ona sigurna treća država za podnosioca predstavke.

4.10 Podnosilac predstavke tvrdi da je izručen Turskoj pre no što je bio u stanju da se Upravnom sudu žali na odluku Komisije za azil. Po domaćem pravu, žalba Upravnom sudu može se izjaviti u roku od 30 dana od dana uručenja odluke Komisije, ali je podnosilac predstavke izručen 14 dana pošto je ta odluka uručena njegovom advokatu.

4.11 Podnosilac predstavke tvrdi da je Kancelarija za azil znala da on neće biti deportovan u Crnu Goru uprkos svom obrazloženju.⁶ Stoga je Kancelarija

5 Shodno čl. 33, st. 1, tač. 6 Zakona o azilu, zahtev za azil se odbacuje bez razmatranja ako se utvrdi da je tražilac azila došao iz sigurne treće države osim ako dokaže da za njega nije sigurna.

6 Kancelarija za azil je u svojoj odluci navela sledeće: „Imajući u vidu da se podnosilac zahteva, Ajaz Dževdet, državljanin Turske, nalazi u ekstradicionom pritvoru u Kazneno-popravnim

za azil ekstradicionim organima poverila valjanu procenu opasnosti od zlostavljanja podnosioca predstavke u Turskoj pre njegovog izručenja, dok sudovi i Ministarstvo pravde nisu čak obezbedili ni odgovarajući prevod spisa o podnosiocu predstavke koje je dostavila Turska.

4.12 Podnosilac predstavke takođe tvrdi da izveštaji i zaključci Saveta Evrope, raznih mehanizama specijalnih procedura i ugovornih tela UN dokazuju postojanje doslednog obrasca teških, flagrantnih i masovnih povreda ljudskih prava u Turskoj tokom poslednjih 30 godina. Podnosilac predstavke tvrdi da je trebalo da i organi koji su sprovodili postupak azila i organi koji su sprovodili ekstradicioni postupak smatraju informacije o zemlji porekla, u kombinaciji sa njegovim ličnim okolnostima, odnosno etničkoj pripadnosti, političkim stavovima i mučenju u prošlosti, ozbiljnim razlozima za uverenje da bi on bio izložen predvidljivoj, ličnoj, prisutnoj i stvarnoj opasnosti od mučenja i zlostavljanja ako bude izručen Turskoj.

Zapažanja Države potpisnice o meritumu

5.1 Država potpisnica je 5. novembra 2018. podnela svoja zapažanja o meritumu. Država potpisnica napominje da je Ministarstvo pravde Republike Srbije 5. decembra 2016. obavestilo Republiku Tursku o hapšenju podnosioca predstavke na osnovu važećeg međunarodnog naloga za hapšenje koji je izdao Interpol i zatražilo od nje da podnese molbu za izručenje uz potrebnu dokumentaciju. Ministarstvo pravde je 29. decembra 2016. primilo molbu za izručenje uz potrebne spise prevedene na srpski. Ovi su spisi sledećeg dana prosleđeni Višem sudu u Šapcu (dok su dopune prosleđene 6. i 9. januara 2017). Viši sud u Šapcu je 9. maja 2017. spise vratio Ministarstvu pravde zbog „nerazumljivog prevoda“. Ministarstvo pravde je 12. maja 2017. vraćene spise predalo ovlašćenom sudskom tumaču za turski a novi prevod je Višem sudu u Šapcu podnet 21. jula 2017. Viši sud u Šapcu je u dopisu od 15. avgusta 2017. zatražio razjašnjenja u pogledu krivičnog dela podnosioca predstavke. Ministarstvo pravde je zatražene informacije poslalo sudu 4. i 5. oktobra 2017. Visoki komesarijat UN za izbeglice je intervenisao 27. novembra 2017. i zatražio da podnosilac predstavke ne bude izručen pre no što vlasti donesu pravosnažnu odluku o njegovom zahtevu za azil. Ova intervencija je Višem sudu u Šapcu prosleđena 6. decembra 2017. Ministarstvo pravde je 1. decembra 2017. primilo odluku Komisije za azil kojom ona odbija

zavodu u Šapcu i da njegovo napuštanje teritorije Republike Srbije zavisi od odluke drugog državnog organa, Kancelarija za azil se u ovoj pravnoj stvari nije pozvala na čl. 57, st. 1 Zakona o azilu po kojem je stranac, čiji je zahtev za azil odbijen ili odbačen, ili je odlučeno da se postupak obustavi, a koji ne boravi po drugom osnovu u zemlji, dužan da napusti Republiku Srbiju u roku određenom u toj odluci.“

žalbu podnosioca predstavke. Viši sud u Šapcu je 15. decembra 2017. Ministarstvu pravde prosledio pravosnažnu odluku u ekstradicionom predmetu podnosioca predstavke, koju je Apelacioni sud u Novom Sadu potvrdio 14. decembra 2017. Ministarka pravde Republike Srbije je 15. decembra 2017. usvojila odluku kojom dozvoljava izručenje podnosioca predstavke Republici Turskoj. Odluka je 18. decembra 2017. uručena kancelariji Interpola u Beogradu. Ministarstvo pravde je istog dana preko Stalne misije Republike Srbije u Ženevi primilo dokumenta vezana za pojedinačnu predstavku podnosioca predstavke.

5.2 Država potpisnica odbacuje tvrdnju podnosioca predstavke da duže od godinu dana nije postojao adekvatan prevod sa turskog na srpski spisa primljenih od Turske. Konstatuje da je Ministarstvo pravde angažovalo lokalnog ovlašćenog sudskog tumača za turski na osnovu zahteva suda za ponovni prevod dostavljenih spisa.

5.3 Država potpisnica pored toga primećuje da ni u Evropskoj konvenciji o izručenju kao ni u jednom drugom multilateralnom i bilateralnom dokumentu o izručenju nije propisan zahtev da svi spisi predmeta budu prevedeni na jezik Države potpisnice koja je zamoljena da izruči neko lice. Samo spisi navedeni u članu 12 Evropske konvencije o izručenju⁷, kojoj su pristupile i Srbija i Turska, moraju da budu priloženi uz molbu za izručenje budući da nijedna druga država nije ovlašćena da ocenjuje i razmatra pravni postupak koji se sprovodi u nekoj državi.

5.4 Država potpisnica odbacuje tvrdnju podnosioca predstavke da je prekršila načelo podele vlasti jer je sudovima naložila da postupak okončaju pre isteka jednogodišnjeg pritvora podnosioca predstavke. Primećuje da, shodno Zakoniku o krivičnom postupku Srbije, pored pritvora postoje i druge mere za obezbeđivanje prisustva lica u ekstradicionom postupku.

5.5 Kada je reč o Republici Turskoj i njenim povredama ljudskih prava, Država potpisnica tvrdi da je Tursku uvrstila na listu sigurnih država porekla i sigurnih trećih država. Pored toga konstatuje da i Hrvatska i Bugarska takođe smatraju Tursku sigurnom zemljom porekla i da je predloženo njeno uvršćivanje na zajedničku listu Evropske unije sigurnih zemalja porekla. Štaviše, Država potpisnica je u svojoj odluci izručenje podnosioca predstavke izričito usloвила obavezom Turske da poštuje sva njegova ljudska prava i slobode, kao što je propisano odgovarajućim međunarodnim konvencijama.

7 Shodno čl. 12 Evropske konvencije o izručenju, molbi za izručenje se prilaže: (a) izvornik ili autentična kopija odluke o izvršenju kazne ili rešenje o hapšenju ili koji drugi akt istog pravnog dejstva koji se izdaje na način propisan zakonom Strane molilje; (b) opis dela zbog kojih se traži izdavanje. Vreme i mesto izvršenja dela, pravna kvalifikacija kao i tekst zakonskih odredaba koje se na njih odnose moraju se što preciznije navesti; i (c) prepis zakonskih odredaba koje se primenjuju na dela ili, u slučaju da to nije moguće, izjavu o pravu koje se primenjuje, kao i što precizniji opis lica koje se traži i svako drugo obaveštenje pogodno za utvrđivanje njegovog identiteta i državljanstva.

5.6 Država potpisnica tvrdi da je Ministarstvo unutrašnjih poslova nacionalni organ zadužen za postupke izručenja a da se Ministarstvo pravde obično obaveštava o izručenjima tek nakon njihovog okončanja.

5.7 Država potpisnica u pogledu postupka za azil podnosioca predstavke primećuje da se odluka Komisije za azil ne smatra pravosnažnom i da se na nju može izjaviti žalba.

5.8 Kada je reč o tvrdnji podnosioca predstavke da je Država potpisnica ignorisala zahtev Komiteta za preduzimanje privremenih mera, Država potpisnica ukazuje na to da je za taj zahtev saznala tek 18. decembra 2017, odnosno tri dana pošto je odluka o izručenju usvojena. Primerak dopisa Komiteta podnet je zajedno sa pismom predstavnika Beogradskog centra za ljudska prava, koji nisu podneli dokaze da su ovlašćeni da zastupaju podnosioca predstavke pred organima Države potpisnice.

Komentari podnosioca predstavke na zapažanja Države potpisnice o meritumu

6.1 Podnosilac predstavke je 4. januara 2019. podneo svoje komentare na zapažanja Države potpisnice o meritumu. Naglašava da je Država potpisnica skoro godinu dana ignorisala pozive Komiteta da podnese svoja zapažanja o prihvatljivosti i meritumu predstavke, što, po mišljenju podnosioca predstavke, održava stav Vlade prema njenim obavezama po osnovu Konvencije.

6.2 Podnosilac predstavke primećuje da podnesak Države potpisnice sadrži samo zapažanja Ministarstva pravde Srbije, ali ne i informacije drugih državnih organa, što je dovelo do povrede načela o zabrani *refoulement* zajemčenog članom 3, zajedno sa članom 15 Konvencije. Pored toga, primećuje da ovo pokazuje da Država potpisnica nema uspostavljen mehanizam za valjanu komunikaciju sa ugovornim telima UN. Podnosilac predstavke od Komiteta zahteva da razmotri nepostojanje državnog mehanizma ili tela koja čine obučeni profesionalci koji bi bili zaduženi za komunikaciju sa ugovornim telima UN, jer bi se uspostavljanjem takvog tela sprečila neopravdana odlaganja tokom pojedinačnih postupaka i problemi u komunikaciji između različitih organa u Državi potpisnici.

6.2 Podnosilac predstavke ponavlja svoj stav da je izručen iako sudovi nisu valjano preveli potrebne spise koje su primili od Turske. Napominje da je Apelaciono javno tužilaštvo u Novom Sadu 8. decembra 2018. podnelo predlog Apelacionom sudu u Novom Sadu, u kojem je navelo da, iako je prvostepeni sud obezbedio odgovarajućeg tumača za poslednje sudsko ročište, on nije postupio u skladu sa nalogima drugostepenog suda u vezi sa prevodom spisa koje je podnela Turska, te da je predložilo ukidanje prvostepene odluke i vraćanje predmeta

prvostepenom sudu. Podnosilac predstavke sa slaže da, iako nije bilo neophodno prevesti sve spise njegovog turskog predmeta, organi Države potpisnice nisu obezbedili adekvatan prevod bilo kojih spisa primljenih od Turske.

6.4 Podnosilac predstavke zatim ponavlja da je Ministarstvo pravde uticalo na postupak odlučivanja žalbenog suda jer ga je prisililo da pomeri datum zakazanog ročišta pred drugostepenim sudom sa 22. novembra 2017. na 15. novembar 2017, kako bi ceo predmet bio rešen pre isteka maksimalnog perioda ekstradicionog pritvora od jedne godine. Podnosilac predstavke ovu praksu ne smatra neobičnom budući da nezavisnost pravosuđa u Državi potpisnici predstavlja dugogodišnji problem, koji su u svojim zaključcima utvrdili i ovaj i Komitet za ljudska prava.

6.5 Podnosilac predstavke odbacuje argument Države potpisnice da je Turska uvršćena u spisak sigurnih zemalja i ukazuje na to da je Odluka o sigurnim državama porekla i sigurnim trećim državama Države potpisnice ukinuta nakon što je novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti stupio na snagu u junu 2018. Shodno članovima 44 i 45 novog zakona, utvrđivanje da li je određena zemlja porekla ili treća država sigurna vrši se zasebno u svakom pojedinačnom slučaju. Dakle, automatsko oslanjanje na tu listu u potpunosti narušava obavezu Države potpisnice da temeljno procenjuje opasnost od *refoulement*.

6.6 Konačno, podnosilac predstavke konstatuje da je na njegov predmet obraćena pažnja i Specijalnom izvestiocu UN za torturu, koji je poslao hitan dopis br. 3/2017 srpskom ministru spoljnih poslova. Čini se da specijalni izvestilac nikad nije primio odgovor na taj dopis.

Pitanja i postupak pred Komitetom

Izostanak saradnje Države potpisnice i njeno nepostupanje po zahtevu Komiteta za preduzimanje privremenih mera u skladu sa pravilom br. 114 njegovog Poslovnika o radu

7.1 Komitet konstatuje da je, prema članu 22 Konvencije, usvajanje privremenih mera shodno pravilu 114 njegovog Poslovnika o radu od ključnog značaja za ulogu koja je tim članom poverena Komitetu. Nepostupanje po zahtevu Komiteta za preduzimanje privremenih mera, naročito putem prisilnog udaljenja navodne žrtve, podriva zaštitu prava zajemčenih Konvencijom.⁸

7.2 Komitet prima k znanju argument Države potpisnice da je tek 18. decembra 2017. saznala za zahtev a da je odluka o izručenju usvojena 15. decembra 2017. Komitet takođe konstatuje da Država potpisnica u svom podnesku ne na-

8 Vidi *Thirugnanasampanthar protiv Australije* (CAT/C/61/D/614/2014), st. 6.1–6.3; *Tursunov protiv Kazahstana* (CAT/C/54/D/538/2013), st. 7.1 i 7.2.

vodi kada je tačno podnosilac predstavke izručen Turskoj. Komitet istovremeno prima k znanju tvrdnju podnosioca predstavke da je do njegovog izručenja došlo 25. decembra 2017.

7.3 Komitet zapaža da svaka Država potpisnica koja je dala izjavu shodno članu 22, st. 1 Konvencije priznaje nadležnost Komiteta da prima i razmatra pritužbe pojedinaca koji tvrde da su žrtve povreda odredbi Konvencije. Davanjem takve izjave, Države potpisnice implicitno preuzimaju obavezu da sa Komitetom sarađuju u dobroj veri, tako što će mu omogućiti da razmotri pritužbe koje su mu podnete te da, nakon tog razmatranja, svoje komentare dostavi Državi potpisnici i podnosiocu predstavke. Nepostupanjem po zahtevu za preduzimanje privremenih mera koji joj je poslat 11. decembra 2017, Država potpisnica je prekršila svoje obaveze iz člana 22 Konvencije jer je onemogućila Komitet da svestrano razmotri pritužbu o povredi Konvencije i sprečila ga da donese odluku kojom bi delotvorno blokirao izručenje podnosioca predstavke Turskoj ukoliko bi utvrdio povredu člana 3 Konvencije.

Razmatranje prihvatljivosti

8.1 Pre no što razmotri ijednu pritužbu podnetu u predstavi, Komitet mora da odluči da li je predstavka prihvatljiva shodno članu 22 Konvencije. Shodno svojoj obavezi iz člana 22, st. 5 Konvencije, Komitet je utvrdio da isto pitanje nije razmatrano i da se ne razmatra pred nekom drugom međunarodnom instancom nadležnom za istragu ili rešavanje sporova.

8.2 Komitet podseća da, shodno članu 22, st. 5, t. (b) Konvencije, on ne razmatra nijednu predstavku koju je podneo pojedinac a da se prethodno ne uveri da je taj pojedinac iscrpeo sva raspoložive domaće pravne lekove. Komitet konstatuje da Država potpisnica u ovom predmetu nije osporila prihvatljivost pritužbe.

8.3. Budući da ne vidi nikakve druge prepreke prihvatljivosti, Komitet nalazi da je predstavka prihvatljiva shodno članu 22 Konvencije u pogledu navodne povrede člana 3, i prelazi na razmatranje merituma.

Razmatranje merituma

9.1 Komitet u skladu sa članom 22, st. 4 Konvencije predstavku razmatra u svetlu svih informacija koje su mu stavile na raspolaganje strane o kojima je reč.

9.2 Komitet u ovom predmetu treba da utvrdi da li je izručenje podnosioca predstavke Turskoj predstavljalo povredu obaveze Države potpisnice iz člana 3, st. 1 Konvencije da drugoj državi ne izruči lice kada postoje ozbiljni razlozi za uverenje da bi ono tamo moglo biti u opasnosti da bude izloženo mučenju. Komitet prvo podseća da je zabrana mučenja apsolutna i da se od nje ne može

odstupiti, kao i na to da Države potpisnice ne mogu da se pozovu ni na kakve izuzetne okolnosti kako bi opravdale akte mučenja.⁹

9.3 Prilikom procene da li postoje ozbiljni razlozi za uverenje da bi navodna žrtva bila u opasnosti da bude izložena mučenju, Komitet podseća da, shodno članu 3, st. 2 Konvencije, Države potpisnice moraju da uzimaju u obzir sve relevantne faktore, uključujući postojanje doslednog obrasca teških, flagrantnih ili masovnih povreda ljudskih prava u državi molilji. Međutim, cilj takve analize je da se utvrdi da li se podnosilac predstavke lično nalazi u opasnosti da će biti podvrgnut mučenju ako bude izručen Turskoj. Postojanje obrasca teških, flagrantnih ili masovnih povreda ljudskih prava u nekoj zemlji samo po sebi ne predstavlja dovoljan razlog da bi se utvrdilo da bi određeno lice bilo u opasnosti da će biti podvrgnuto mučenju po izručenju u tu zemlju. Moraju se predočiti dodatni razlozi kako bi se dokazalo da bi se pojedinac o kome je reč lično našao u opasnosti.¹⁰ Suprotno tome, nepostojanje doslednog obrasca teških, flagrantnih ili masovnih povreda ljudskih prava ne znači da neko lice možda neće biti podvrgnuto mučenju u svojim specifičnim okolnostima.¹¹

9.4 Komitet podseća na svoj Opšti komentar br. 4 (2017) o sprovođenju člana 3 Konvencije u kontekstu člana 22, shodno kojem obaveza o zabrani *refoulement* postoji svaki put kad postoje „ozbiljni razlozi“ za uverenje da bi se lice o kome se radi našlo u opasnosti da bude izloženo mučenju u državi u koju treba da bude deportovano, bilo kao pojedinac ili kao član grupe koja može biti u opasnosti od mučenja u državi odredišta. Komitet u ovom kontekstu praktikuje da utvrđuje postojanje „ozbiljnih razloga“ svaki put kada je opasnost od mučenja „predvidljiva, lična, prisutna i stvarna“.¹² Pokazatelji lične opasnosti mogu obuhvatati, ali nisu ograničeni na: etničko poreklo podnosioca predstavke; političku pripadnost ili političke aktivnosti podnosioca predstavke i/ili njegove porodice; mučenje u prošlosti; lišenje slobode bez mogućnosti komunikacije sa spoljnim svetom ili drugi oblik proizvoljnog ili nezakonitog lišenja slobode u zemlji porekla; i tajno bekstvo iz zemlje porekla usled pretnji mučenjem.¹³ Komitet takođe podseća da znatnu važnost pridaje činjeničnom stanju koje su utvrdili organi Države potpisnice o kojoj je reč. On, međutim, nije obavezan tim utvrđenim činjeničnim stanjem i sam procenjuje informacije koje su mu na raspolaganju u skladu sa članom 22, st. 4 Konvencije, pri čemu uzima u obzir sve okolnosti od značaja za predmet.¹⁴

9 Vidi Opšti komentar br. 2 (2007) Komiteta o primeni člana 2 od strane Država potpisnica, st. 5

10 Vidi *Ayden protiv Maroka* (CAT/C/66/DR/846/2017), st. 8.3; *Alhaj Ali protiv Maroka* (CAT/C/58/D/682/2015), st. 8.3 i *Mugesera protiv Kanade* (CAT/C/63/D/488/2012), st. 11.3

11 Vidi *M.S. protiv Danske* (CAT/C/55/D/571/2013), st. 7.3.

12 Vidi Opšti komentar br. 4 (2017), st. 7.3

13 *Ibid.*, st. 45.

14 *Ibid.*, st. 50.

9.5 Komitet u ovom predmetu prima k znanju tvrdnju podnosioca predstavke da bi se on u slučaju izručenja u Tursku suočio sa ozbiljnom opasnošću od progona i mučenja prilikom lišenja slobode u Turskoj jer se smatra članom i jednim od vođa Revolucionarne stranke Kurdistana (PSK). Komitet u tom pogledu primećuje da je podnosilac predstavke 2012. godina osuđen na 15 godina zatvora zbog članstva u PSK, pri čemu on poriče da je njen član, pa čak i da zna za postojanje takve organizacije, i tvrdi da je bio mučen tokom dvanaestodnevnog zadržavanja bez mogućnosti komunikacije sa spoljnim svetom, kao i da je bio prinuđen da potpiše priznanje. Komitet takođe prima k znanju da je Evropski sud za ljudska prava 2006. utvrdio da je podnosilac predstavke bio žrtva povrede prava iz člana 5, st. 3 i 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima od strane Turske s obzirom na njegovo nezakonito i proizvoljno zadržavanje u sedištu policije u Dijarbakiru 2001. tokom kojeg mu nije bio omogućen pristup advokatu i sudsko preispitivanje njegovog lišenja slobode.

9.6 Komitet mora da uzme u obzir trenutno stanje ljudskih prava u Turskoj, uključujući efekat vanrednog stanja (ukinutog u julu 2018). Komitet primećuje da je sistematsko produžavanje vanrednog stanja u Turskoj za posledicu imalo teške povrede ljudskih prava na stotine hiljada ljudi, uključujući proizvoljno lišenje prava na rad i slobode kretanja, mučenje i druge vrste zlostavljanja, proizvoljno lišenje slobode i povrede prava na slobodu udruživanja i izražavanja.¹⁵

9.7 Komitet podseća na svoja završna zapažanja o četvrtom periodičnom izveštaju Turske objavljena 2016. godine, u kojima je sa zabrinutošću konstatovao da „uprkos činjenici da je Država potpisnica izmenila zakonodavstvo te da mučenje više ne podleže zastarevanju... [Komitet] nije dobio dovoljno informacija o krivičnom gonjenju za mučenje, uključujući u kontekstu predmeta koji obuhvataju tvrdnje o mučenju a koji su bili predmet odluka Evropskog suda za ljudska prava. Komitet je takođe zabrinut zbog značajnog dispariteta između velikog broja tvrdnji o mučenju o kojima su izvestile nevladine organizacije i podataka koje je Država potpisnica predočila u svom periodičnom izveštaju a koji ukazuje na to da tokom izveštajnog perioda nisu istražene sve tvrdnje o mučenju.“¹⁶ Komitet je istakao svoju zabrinutost zbog „nedavnih izmena i dopuna Zakonika o krivičnom postupku, kojima su policiji data veća ovlašćenja da pojedince lišava slobode, bez sudskog nadzora tokom policijskog zadržavanja“.¹⁷ Komitet je takođe iskazao žaljenje zbog „nepostojanja potpunih informacija o samoubistvima i ostalim iznenadnim smrtima u pritvorskim objektima tokom perioda koji je

15 Vidi *Ayden protiv Maroka*, st. 8.6; vidi takođe izveštaj OHCHR „*Report on the impact of the state of emergency on human rights in Turkey, including an update on the South-East: January-December 2017*“, mart 2018.

16 Završna zapažanja o četvrtom periodičnom izveštaju Turske (CAT/C/TUR/CO/4), st. 9.

17 *Ibid.*, st. 19.

razmotren (čl. 2, 11 i 16).¹⁸ Komitet prima k znanju činjenicu da su završna zapažanja o kojima je reč bila izdata pre uvođenja vanrednog stanja. Komitet, međutim, primećuje da izveštaji o stanju ljudskih prava i sprečavanju mučenja u Turskoj koji su objavljeni otkad je uvedeno vanredno stanje ukazuju na to da je zabrinutost koju je Komitet izrazio i dalje relevantna.¹⁹

9.8 Komitet u ovom predmetu primećuje da je zahtev za azil podnosioca predstavke odbačen u Srbiji jer bi Crna Gora trebalo da bude odgovorna za njegov zahtev za azil. Dakle, postojala je pretpostavka da će podnosilac predstavke biti udaljen u Crnu Goru gde bi lokalni organi razmotrili meritum njegovog zahteva za azil, ili da će, u slučaju njegovog izručenja, sudovi Države potpisnice proceniti opasnost od mučenja kojoj bi podnosilac predstavke mogao biti izložen u slučaju izručenja s obzirom na opšte stanje ljudskih prava u Turskoj i lične okolnosti podnosioca predstavke. Komitet stoga smatra da ni Kancelarija za azil ni sudovi nisu sproveli procenu opasnosti od mučenja kojoj bi podnosilac predstavke bio izložen nakon izručenja u Tursku. Spisi na raspolaganju Komitetu pokazuju da ni ministarka pravde Srbije nije sprovela procenu da li su optužbe protiv podnosioca predstavke bile političkog karaktera, kao što je u svojoj odluci zahtevao Apelacioni sud u Novom Sadu i kao što je predviđeno Zakonom o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, pre no što je potpisala odluku o izručenju podnosioca predstavke. Komitet stoga zaključuje da organi Države potpisnice nisu ispunili svoju dužnost da sprovedu individualizovanu procenu opasnosti pre no što su podnosioca predstavke vratili u Tursku.

9.9 Komitet zatim prima k znanju tvrdnju podnosioca predstavke da Država potpisnica nije uzela u obzir da je kazna zatvora na koju je osuđen u Turskoj bila zasnovana na priznanju iznuđenom mučenjem a usled nepostojanja adekvatno prevedenih spisa u vezi sa osuđujućom presudom izrečenom podnosiocu predstavke u Turskoj. Komitet takođe primećuje da je Ministarstvo pravde na osnovu zahteva suda za ponovni prevod dostavljenih spisa angažovalo lokalnog sudskog tumača za turski da prevede te spise. Međutim, Komitet zapaža da i žalba koju je podnosilac predstavke podneo Apelacionom sudu u Novom Sadu 4. decembra 2017. i predlog koji je Apelaciono javno tužilaštvo u Novom Sadu podnelo istom tom sudu 8. decembra 2017. ukazuju na to da, u vreme kada je podnosilac pred-

18 *Ibid.*, st. 33.

19 Vidi Ayden protiv Maroka, st. 8.7; Erdogan protiv Maroka (CAT/C/66/DR/827/2017), st. 9.7; Onder protiv Maroka CAT/C/66/DR/845/2017), st. 77; vidi takođe izveštaj OHCHR "Report on the impact of the state of emergency on human rights in Turkey, including an update on the South-East: July 2015-December 2016, februar 2017; vidi takođe izveštaj OHCHR "Report on the impact of the state of emergency on human rights in Turkey, including an update on the South-East: January-December 2017, mart 2018. Vidi takođe izveštaj Specijalnog izvestioca za mučenje i drugo svirepo, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje o njegovoj misiji u Turskoj (A/HRC/37/50/Add.1).

stavke bio izručen Turskoj, Država potpisnica još nije bila adekvatno prevela spise u vezi sa osuđujućom presudom protiv njega. Komitet stoga zauzima stav da organi Države potpisnice nisu utvrdili da li je osuđujuća presuda protiv podnosioca predstavke bila zasnovana na njegovom priznanju iznuđenom mučenjem.

9.10 Imajući navedeno u vidu, Komitet zaključuje da je u ovom predmetu udaljenje podnosioca predstavke u Tursku od strane Države potpisnice predstavlja povredu člana 3 Konvencije. U svetlu ovog zaključka, Komitet neće razmatrati ostale tvrdnje podnosioca predstavke.

10. Postupajući u skladu sa članom 22, st. 7 Konvencije, Komitet stoga zaključuje da je izručenje podnosioca predstavke Turskoj predstavljalo povredu člana 3 Konvencije. U pogledu nepostupanja po zahtevu Komiteta za preduzimanje privremenih mera od 11. decembra 2017. da Država potpisnica ne izruči podnosioca predstavke i njegovog prisilnog udaljenja u Tursku 25. decembra 2017, Komitet, postupajući u skladu sa članom 22, st. 7 Konvencije, utvrđuje da: činjenice koje ima na raspolaganju dokazuju povredu člana 22 Konvencije od strane Države potpisnice zbog nedostatka saradnje u dobroj veri sa Komitetom, usled čega je Komitet bio sprečen da ovu predstavku delotvorno razmotri.²⁰ Komitet takođe konstatuje da Država potpisnica nije predočila dovoljno konkretne detalje o tome da li je uspostavila bilo kakav oblik nadzora nad podnosiocem predstavke nakon njegovog izručenja i da li je preduzela ikakve mere kako bi obezbedila da taj nadzor bude objektivan, nepristrasan i pouzdan.

11. Komitet smatra da je Država potpisnica u obavezi da podnosiocu predstavke pruži obeštećenje, uključujući adekvatnu naknadu za nematerijalnu štetu koja je posledica fizičke i psihičke patnje koja mu je prouzrokovana. Trebalo bi da razmotri načine i sredstva da nadzire uslove lišenja slobode podnosioca predstavke u Turskoj kako bi bila sigurna da nije podvrgnut postupanju suprotnom članu 3 Konvencije, kao i da obaveštava Komitet o rezultatima tog nadzora.

12. U skladu sa pravilom 118, st. 5 svog Poslovnika o radu, Komitet poziva Državu potpisnicu da ga u roku od 90 od dana prosleđivanja ove odluke obavesti o merama koje je preduzela u odgovor na ovu odluku. Komitet poziva Državu potpisnicu da preduzme korake kako bi sprečila slične povrede člana 22 ubuduće i obezbedila da u predmetima u kojima Komitet zahteva preduzimanje privremenih mera podnosiocem predstavki ne udaljava iz svoje nadležnosti dok Komitet ne odluči o eventualnoj predstavi.

20 Vidi *Thirugnanasampanthar protiv Australije*, st. 9.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
341.43(497.11)”2019”

PRAVO na azil u Republici Srbiji 2019 / [urednik Lena Petrović]. – Beograd : Beogradski centar za ljudska prava, 2019 (Beograd : Dosije studio). – 197 str. ; 23 cm. – (Biblioteka Izveštaji / [Beogradski centar za ljudska prava] ; 33)

Tiraž 300. – Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-7202-209-4

1. Petrović, Lena, 1984– [уредник]

а) Азил – Србија – 2019

COBISS.SR-ID 282690572

ISBN 978-86-7202-209-4

