



**Pravo na azil u  
Republici Srbiji  
Izveštaj za period  
jul–septembar 2020**



Beogradski centar  
za ljudska prava

# Sadržaj

Lista akronima.....	2
Uvod.....	3
1. Statistika.....	4
1.1. Registracija tražilaca azila.....	4
1.2. Rad Kancelarije za azil .....	5
2. Pristup postupku azila .....	7
2.1. Pristup postupku u periodu od jula do septembra 2020. godine.....	7
2.2. Zaključak.....	9
3. Analiza rada i pojedinih odluka nadležnih organa u postupku azila .....	10
3.1. Analiza odluka Kancelarije za azil.....	11
3.1.1. Dodeljeno utočište osobi bez državljanstva.....	11
3.1.2. Izazovi u postupanju Kancelarije za azil .....	12
3.1.2.1. Odbijen zahtev za azil arapske porodice iz Irana .....	12
3.1.2.2. Odbijen zahtev za azil državljaninu Palestine.....	15
3.1.2.3. Odbijen zahtev osobi drugačije seksualne orijentacije iz Tunisa .....	18
3.1.2.4. Prva država azila kao osnov za odbacivanje zahteva za azil .....	20
3.1.3. Zaključak.....	22
3.2. Neblagovremeno sprovođenje prvostepenog postupka .....	22
3.3. Analiza pojedinih odluka Komisije za azil .....	24
3.3.1. Neujednačena praksa Kancelarije za azil u predmetima nepraćene dece iz Avganistana bez adekvatnog odgovora Komisije za azil .....	24
3.3.1.1. Odbijene žalbe u predmetima K. i H.....	25
3.3.2. Ponovno odbijanje zahteva za azil aktiviste iz Irana .....	27
3.3.3. Zaključak.....	29
4. Integracija .....	30
4.1. Naturalizacija .....	30
4.2. Statutarna pitanja i pravo na brak.....	31
4.3. Obrazovanje .....	33
4.4. Izazovi u ostvarivanju prava na rad.....	36
4.5. Izazovi u ostvarivanju zdravstvene zaštite .....	38

## Lista akronima

BCLJP – Beogradski centar za ljudska prava

CA – Centar za azil

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

KIRS – Komesarijat za izbeglice i migracije

MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova

NSZ – Nacionalna služba za zapošljavanje

PIN – Mreža psihosocijalnih inovacija (*Psychosocial Innovation Network*)

RS – Republika Srbija

SGP – Stanica granične policije

UN – Ujedinjene nacije

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

ZAPZ – Zakon o azilu i privremenoj zaštiti

ZDRS – Zakon o državljanstvu Republike Srbije

ZOUP – Zakon o opštem upravnom postupku

ZS – Zakon o strancima

ZZS – Zakon o zapošljavanju stranaca



# Uvod

Tim Beogradskog centra za ljudska prava (BCLJP) od 2012. godine pruža besplatnu pravnu pomoć tražiocima azila i osobama kojima je dodeljena međunarodna zaštita. Te aktivnosti, kao i izrada ovog izveštaja, realizuju se kroz projekat *Podrška izbeglicama i tražiocima azila u Srbiji*, koji podržava Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) u Republici Srbiji (RS). U okviru istog projekta, tim BCLJP-a sprovodi i druge aktivnosti usmerene ka unapređenju zaštite prava izbeglica, kao i ka njihovom uključivanju u kulturni, društveni i ekonomski život radi olakšane integracije u srpsko društvo.

Pred Vama se nalazi izveštaj o pravu na azil u RS za period od početka jula do kraja septembra 2020. godine, čiji su autori članovi pravnog i integracionog tima BCLJP-a. Izveštaj sadrži podatke do kojih su autori došli prilikom pružanja pravne pomoći i zastupanja stranaca u postupku azila, kao i podrške pri integraciji osoba kojima je priznato pravo na azil u RS. Osim toga, tim je prikupio mnoge podatke zahvaljujući kontinuiranoj saradnji i komunikaciji s državnim organima i UNHCR-om. Statistički podaci obuhvataju period od 1. jula do 30. septembra 2020. godine.

Za potrebe izrade ovog izveštaja, tim BCLJP-a je sačinio iscrpnu analizu pojedinih odluka nadležnih organa u postupku azila, imajući u vidu da se njihov rad intenzivirao u poređenju s prethodnim periodom. Prema mišljenju pravnog tima BCLJP-a, međutim, postupanje nadležnih organa, posebno prilikom donošenja odluka, trebalo bi da bude još efikasnije. Iako se pandemiji virusa kovid 19 ne nazire kraj, nadležni organi su u trećem kvartalu postupali shodno uobičajenim okolnostima, kada su doneli neke od odluka vrednih pažnje, a koje potvrđuju da negativni aspekti njihovog odlučivanja o zahtevima za azil još uvek nisu u potpunosti uklonjeni. Radi celovitije ilustracije pozitivnih i negativnih strana rada nadležnih organa, autori su na nekim mestima ukratko opisali praksu iz prethodnih godina ili su uputili na ranije izveštaje BCLJP-a.

Autori su se takođe osvrnuli na pojedine probleme uočene tokom izveštajnog perioda, ali i na još uvek postojeće poteškoće kada je reč o postupku integracije tražilaca azila i izbeglica u srpsko društvo. Integracioni tim je opisao glavne izazove u ostvarivanju osnovnih prava tražilaca azila i izbeglica i uputio preporuke za njihovo prevazilaženje.

Izveštaj je namenjen državnim organima u čijoj je nadležnosti ostvarivanje prava tražilaca azila i osoba kojima je dodeljena međunarodna zaštita, ali i drugim stručnjacima i organizacijama koji prate stanje u oblasti izbegličkog prava. Autori žele da ovim izveštajem skrenu pažnju na određene nedostatke i izazove u vezi s pravom na azil u RS i da ponude rešenja za njihovo prevazilaženje. Verujemo da će ovaj dokument doprineti boljem razumevanju položaja izbeglica i da će pomoći nadležnim organima RS u uspostavljanju funkcionalnijeg sistema azila.

# 1. Statistika

Svi statistički podaci su dobijeni od Kancelarije UNHCR-a u RS, kojoj Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije (MUP) dostavlja izveštaje o radu. Podaci iz ovog izveštaja se odnose na period od 1. jula do 30. septembra 2020. godine. Nadležni organi u postupku azila ne objavljuju informacije o svom radu na svojim internet stranicama.

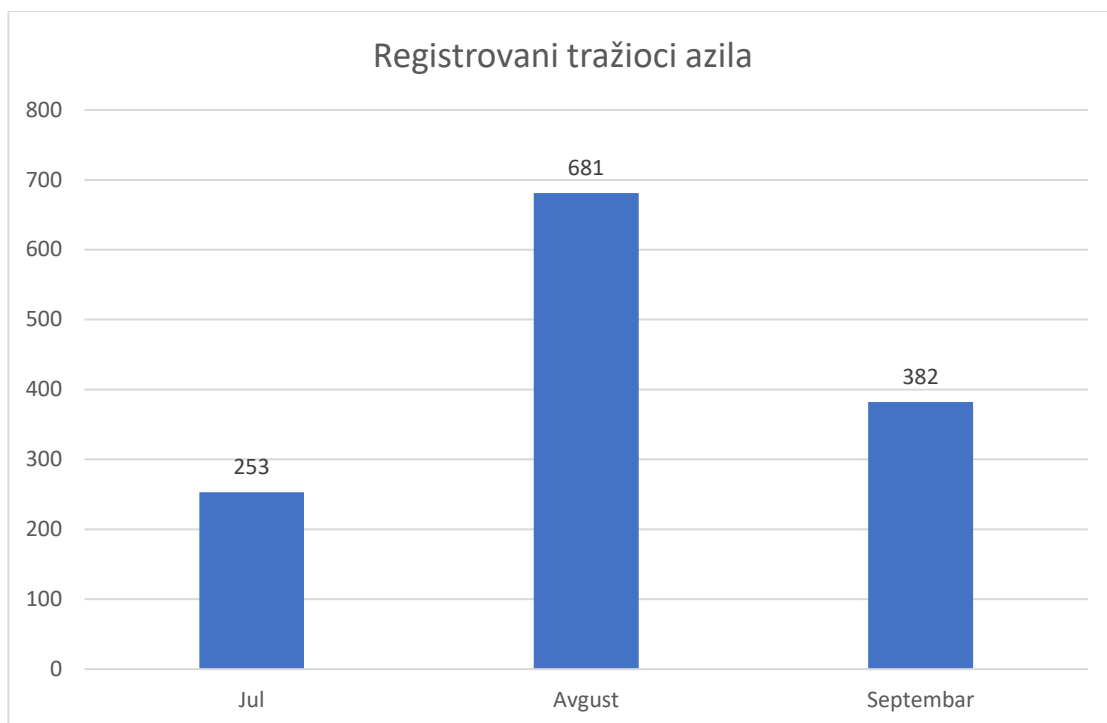
## 1.1. Registracija tražilaca azila

Od početka jula do kraja septembra 2020. godine, 1.316 osoba je izrazilo nameru da podnese zahtev za azil u RS. Među njima je bilo 1.259 muškaraca i 57 žena. Nameru da traži azil u RS izrazilo je 394 dece, od kojih je 22 bilo bez pratnje roditelja ili staratelja. Posmatrano po mesecima, u julu su registrovane 253 osobe koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil u RS, u avgustu 681 i u septembru 382.

Među strancima koji su izrazili nameru da podnesu zahtev, najviše je bilo osoba iz Avganistana (941), zatim Sirije (109), Pakistana (62), Iraka (54) i Irana (36). Nameru da podnesu zahtev za azil izrazile su i osobe iz Bangladeša (21), Maroka (16), Palestine (16), Eritreje (11), Gane (10), Libije i Alžira (po 7). Registrovana su i lica iz Turske (4), Libana i Moldavije (po 3), Bosne i Hercegovine, Kameruna, Kube, Egipta i Indije (po 2). Najmanje tražilaca azila je bilo iz Belorusije, Konga, Ekvadora, Gambije, Rusije i Tunisa (po jedan).

Većina osoba kojima je u trećem kvartalu 2020. godine izdata potvrda o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil u RS (potvrda o registraciji) registrovana je na graničnim prelazima (923), zatim u područnim policijskim upravama (384 osobe), dok su na Aerodromu „Nikola Tesla“ registrovane 2 osobe. Službenici Kancelarije za azil u centrima za azil (CA) registrovali su 7 osoba.

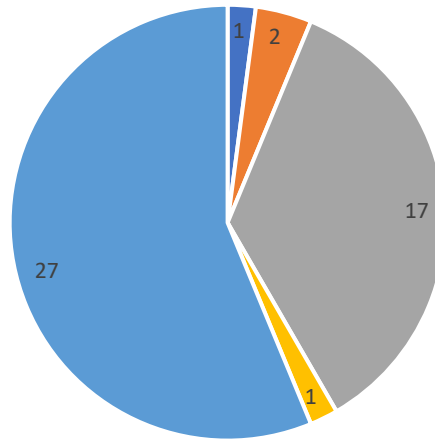
U periodu od 2008. do 30. septembra 2020. godine, 649.139 osoba je izrazilo nameru da traži azil u RS. Gledano po godinama, u 2008. godini je 77 osoba izrazilo nameru da zatraži azil, u 2009. godini 275 osoba, u 2010. godini 522 osobe, u 2011. godini 3.132 osobe, u 2012. godini 2.723 osobe, u 2013. godini 5.066 osoba, u 2014. godini 16.490 osoba, u 2015. godini 577.995 osoba, u 2016. godini 12.821 osoba, u 2017. godini 6.199 osoba, u 2018. godini 8.436 osoba, u 2019. godini 12.937 osoba. Od početka 2020. godine izdate su potvrde o registraciji 2.466 osoba.



## 1.2. Rad Kancelarije za azil

Od 1. jula do 30. septembra podnet je ukupno 41 zahtev za azil pred službenicima Kancelarije za azil, od čega 29 neposredno pred službenicima Kancelarije za azil i 12 pisanim putem. Pored toga, službena radnja usmena rasprava održana je za 10 tražilaca azila. U istom periodu, utočište je dodeljeno jednoj osobi bez državljanstva, a supsidijarna zaštita jednoj osobi iz Somalije i Malija. Kancelarija za azil je odbila 12 zahteva za azil u odnosu na 17 osoba, a odbacila jedan zahtev za jednu osobu. Tokom izveštajnog perioda, Kancelarija za azil je obustavila 19 postupaka u odnosu na 27 osoba, najčešće zbog toga što su podnosioci zahteva napustili RS tokom trajanja postupka azila.

Statistika rada Kancelarije za azil u periodu od 1. jula do 30. septembra 2020. godine (broj osoba)



- Odluka o odobravanju utočišta
- Odluka o odbijanju zahteva za azil
- Odluka o obustavljanju postupka azila
- Odluka o dodeljivanju supsidijarne zaštite
- Odluka o odbacivanju zahteva za azil

## 2. Pristup postupku azila

### 2.1. Pristup postupku u periodu od jula do septembra 2020. godine

Tokom trećeg kvartala 2020. godine, pravni tim BCLJP-a nije uočio značajne izmene ili druge nepravilnosti koje se odnose na pristup postupku azila u odnosu na one na koje je ukazivao u ranijem periodu.<sup>1</sup> Pandemija virusa kovid 19, koja još uvek traje, u prvoj polovini 2020. godine u velikoj meri je uticala na mogućnost pristupa postupku azila u RS, o čemu smo pisali u prethodnom izveštaju.<sup>2</sup>

S obzirom na to da se u ovom izveštajnom periodu opšta zdravstvena situacija u određenoj meri stabilizovala, rad nadležnih institucija se intenzivirao, uz poštovanje preporučenih epidemioloških mera. To se ogleda u povećanom broju izraženih namera za podnošenje zahteva za azil u RS. Naime, od početka jula do kraja septembra 2020. godine, čak 1.316 osoba je izrazilo nameru da podnese zahtev za azil u RS, što je više u poređenju s ukupnim brojem osoba koje su izrazile nameru u prvom i drugom kvartalu 2020. godine.<sup>3</sup>

Povećan je i broj podnetih zahteva za azil pred ovlašćenim službenicima Kancelarije za azil u odnosu na prethodni izveštajni period. Nakon ukidanja vanrednog stanja, postupajući službenici su ponovo počeli da sprovode procesne radnje i za tražioce azila smeštene u Prihvatilištu za strance u Padinskoj skeli.<sup>4</sup>

Imajući u vidu aktuelnu situaciju izazvanu pandemijom virusa kovid 19, avio-saobraćaj se tokom trećeg kvartala nije vratio u svoje uobičajene tokove. S obzirom na to, nisu zabeležena značajnija kretanja stranaca koji su želeli da izraze nameru da traže azil u RS na aerodromu u Beogradu. Međutim, izdvajamo slučaj kada su se sredinom septembra pravnom timu BCLJP-a obratili državljani Indije koji su tvrdili da se nalaze na aerodromu u Beogradu i da im je

---

<sup>1</sup> Vidi više u Lena Petrović (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, Beogradski centar za ljudska prava, (Beograd 2019), str. 19–39 (u daljem tekstu: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*), dostupno na: <https://bit.ly/3kssyAA>.

<sup>2</sup> Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji, Izveštaj za period januar–jun 2020. godine*, Beogradski centar za ljudska prava, str. 12–15, (u daljem tekstu: *Pravo na azil, januar–jun 2020*), dostupno na: <https://bit.ly/3kN1tld>.

<sup>3</sup> U periodu od januara do marta 2020. godine nameru je izrazilo ukupno 839 osoba, a u periodu od aprila do juna 311 osoba.

<sup>4</sup> Informacija je dobijena 30. septembra 2020. godine prilikom razgovora s upravom Prihvatilišta za strance. U pogledu pristupa pravnoj pomoći strancima smeštenim u Prihvatilištu, u posete redovno dolaze pravnici BCLJP-a i APC-a, kao pružaoci besplatne pravne pomoći, ali i advokati. U Prihvatilištu se nalaze i posteri s informacijama o besplatnoj pravnoj pomoći uz pomoć kojih stranci mogu da se informišu o pružaocima pravne pomoći. Dostupno u arhivi BCLJP-a.



onemogućen pristup postupku azila.<sup>5</sup> Pravnici BCLJP-a su brzo intervenisali i uputili zahtev službi granične policije (SGP) da se navedenim licima omogući pristup postupku azila, ali su službenici SGP u naknadnom telefonskom razgovoru obavestili pravnike da se ta lica ne nalaze u prostorijama aerodroma. Nakon toga, državljani Indije više nisu kontaktirali s BCLJP-om, te je ostalo nerazjašnjeno šta se zaista dogodilo u konkretnom slučaju. Usled neposedovanja privremenih dozvola za pristup tranzitnoj zoni aerodroma u tom periodu, pravnici BCLJP-a nisu bili u mogućnosti da odu na lice mesta, da razgovaraju sa strancima koji su tvrdili da tamo borave i da im pruže pravno savetovanje.

Navedeni slučaj je istovetan pojedinim slučajevima o kojima smo ranije izveštavali, kada se pravicima BCLJP-a putem iste mejl adrese obratila grupa stranaca koja je tvrdila da je poreklom iz Indije i da se nalazi na beogradskom aerodromu s namerom da pristupi postupku azila.<sup>6</sup> Kao i u prethodnim, tako ni u ovom slučaju BCLJP nije mogao sa sigurnošću da utvrdi da li se te osobe zaista nalaze na aerodromu, da li istinski žele da traže azil u RS ili su kontaktirali s BCLJP-om samo kako bi izbegli deportaciju i ušli u RS.

Ipak, podsećamo da, prema Zakonu o strancima (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 koja se izdaje na dvojezičnom dokumentu.<sup>7</sup> Čak i ukoliko osoba ne ispunjava uslove za ulazak u RS, službenik granične policije treba da prethodno ispita potencijalni rizik od progona<sup>8</sup> i postupanja koje je suprotno apsolutnoj zabrani zlostavljanja,<sup>9</sup> pre donošenja odluke o vraćanju stranca u zemlju iz koje je došao u RS.

---

<sup>5</sup> Naime, telefonski razgovor je obavljen s jednim muškarcem iz Indije, koji je tvrdio da je stigao na aerodrom s nekoliko članova svoje šire porodice. Tom prilikom je tim BCLJP-a primio informaciju da se u prostorijama nalazi više desetina osoba kojima je oduzet prtljag i onemogućen ulazak u zemlju, kao i pristup postupku azila.

<sup>6</sup> Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 21; *Pravo na azil u Republici Srbiji, Izveštaj za period januar–mart 2020. godine*, Beogradski centar za ljudska prava, str. 13–14, (u daljem tekstu: *Pravo na azil, januar–mart 2020*), dostupno na: <https://bit.ly/3mYWZPB>.

<sup>7</sup> 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 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/4KZq>.

Odluka o odbijanju ulaska u RS izdaje se na dvojezičnom obrascu (srpskom i engleskom). Protiv odluke je moguće uložiti 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 (čl. 80 u vezi s čl. 83 ZS).

<sup>8</sup> U kontekstu čl. 33 Konvencije o statusu izbeglica.

<sup>9</sup> 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.

## 2.2. Zaključak

Iako pandemija virusa kovid 19 još uvek nije okončana, i pored opšte nesigurnosti i nepredviđenih okolnosti kada je u pitanju epidemiološka situacija u RS, neophodno je da nadležni organi preduzmu sve potrebne mere kako bi se omogućio kontinuitet sprovođenja postupka azila u RS. Konkretno, Kancelarija za azil treba da nađe način da i u eventualno izmenjenim okolnostima postupa tako da ne uskraćuje pravo na pristup postupku osobama koje su u potrebi za međunarodnom zaštitom, ali da istovremeno vodi računa o obezbeđivanju zaštite svih učesnika postupka od potencijalne zaraze. U tome bi i drugi nadležni organi trebalo da joj pruže podršku.<sup>10</sup>

Kada je reč o postupku na Aerodromu Nikola Tesla, pojedina zakonska rešenja i praksa SGP Beograd još uvek imaju brojne nepravilnosti na koje smo i ranije ukazivali.<sup>11</sup> Nažalost, MUP još uvek nije preduzeo značajne mere radi otklanjanja uočenih nedostataka. Bez obzira na to u kom trenutku je osoba zatražila međunarodnu zaštitu, obaveza nadležnih organa je da temeljno u svakom pojedinačnom slučaju ispituju rizike od postupanja suprotnom zabrani zlostavljanja u zemlji porekla ili trećoj zemlji, neposredno pre njenog prinudnog udaljenja.<sup>12</sup> Jedna od preporuka<sup>13</sup> koju smo ranije uputili jeste podrška Kancelarije za azil, ali i tima BCLJP-a službenicima SGP radi lakšeg prepoznavanja osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom, ali i prevencije zloupotrebe sistema azila.

---

<sup>10</sup> Primera radi, da predstavnici KIRS-a (u svim CA ili PS na teritoriji RS) i Prihvatišta za strance obezbeđuju prostorije službenicima Kancelarije za azil radi sprovođenja procesnih radnji, uz poštovanje i primenu svih mera bezbednosti i zaštite zdravlja učesnika u postupku.

<sup>11</sup> Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 24–28.

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

<sup>13</sup> Vidi više u: *Pravo na azil, januar–mart 2020*, str. 14.

### **3. Analiza rada i pojedinih odluka nadležnih organa u postupku azila**

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti (ZAPZ) predviđa da prvostepeni postupak azila sprovodi Kancelarija za azil, dok je Komisija za azil nadležna za donošenje odluka u drugom stepenu. Protiv odluka Komisije za azil tražioci azila mogu da podnose tužbu Upravnom sudu.

Za razliku od prethodnog kvartalnog perioda, kada je epidemija virusa kovid 19 u značajnoj meri uticala na efikasnost rada nadležnih organa u postupku azila, u periodu od jula do septembra 2020. godine opšta situacija se poboljšala. To se ogledalo u većem broju održanih službenih radnji, ali i donetih odluka po podnetim zahtevima za azil. Pa tako, u slučajevima u kojima su osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom zastupali pravnici BCLJP-a, Kancelarija za azil je donela 8 odluka, od kojih je jedna o usvajanju, jedna o odbacivanju i 5 o odbijanju zahteva za azil.<sup>14</sup> Komisija za azil je u istom periodu donela 4 odluke kojima je odbila žalbe pravnika BCLJP-a, odnosno potvrdila stanovište Kancelarije za azil o tim zahtevima. Upravni sud je doneo jednu presudu, kojom je odbio tužbu podnetu u ime klijenata BCLJP-a protiv rešenja Komisije za azil.

Izveštajni period je obeležila odluka o dodeljivanju utočišta osobi bez državljanstva koju su u postupku zastupali pravnici BCLJP-a, ali i više negativnih odluka kako prvostepenog tako i drugostepenog organa, u kojima su uočene različite nepravilnosti. Takođe, pravni tim BCLJP-a je u ime nekoliko klijenata uložio žalbe Komisiji za azil zbog toga što Kancelarija za azil nije donela odluke o njihovim zahtevima za azil u rokovima predviđenim Zakonom o opštem upravnom postupku (ZOUP) i ZAPZ. O tome, kao i o pojedinim odlukama nadležnih organa koje smo analizirali, biće više reči u nastavku ovog poglavlja.

---

<sup>14</sup> Tokom izveštajnog perioda, Kancelarija za azil je u slučaju jedne državljanke Burundija donela odluku o obustavi postupka.

## 3.1. Analiza odluka Kancelarije za azil

### 3.1.1. Dodeljeno utočište osobi bez državljanstva

Sredinom avgusta, BCLJP je primio rešenje Kancelarije za azil kojim se usvaja zahtev za azil i dodeljuje utočište gospodinu A.<sup>15</sup> U pitanju je odluka koja je karakteristična po više osnova, što ćemo obrazložiti u nastavku teksta.

Naime, reč je o osobi bez državljanstva poreklom iz Palestine, kojoj je prethodno odbijen zahtev za azil u Mađarskoj. Gospodin A. je rođen u Libanu, gde je živeo na jugu države u palestinskom izbegličkom kampu pod kontrolom Hamasa.<sup>16</sup> Ta organizacija je pokušala da ga vrbuje da se priključi njenim odredima koji se bore u Siriji na strani predsednika Bašara el Asada, čijem režimu Hamas pruža podršku od samog početka oružanog sukoba u toj državi. Podnosilac zahteva je to odbio i napustio Liban 2016. godine kako bi izbegao prinudnu regrutaciju. Na usmenoj raspravi<sup>17</sup> je opisao slučajeve svojih prijatelja i poznanika koji su protivno svojoj volji bili upućivani na sirijsko ratište.

Na putu do RS, gospodin A. je prošao kroz Siriju, Tursku, Grčku i Severnu Makedoniju. Kancelarija za azil je imala u vidu činjenicu da je gospodin A. iz RS otišao u Mađarsku, gde mu je odbijen zahtev za azil u julu 2018. godine, uz obrazloženje da je Liban sigurna država za njega. Međutim, prvostepeni organ je zauzeo stav da podnosilac zahteva nije imao efikasan pristup postupku azila u Mađarskoj, zasnivajući svoje navode na iskazu gospodina A., kao i na AIDA (*Asylum Information Database*) izveštaju Evropskog saveta za izbeglice i prognane (*European Council on Refugees and Exiles*, ECRE) za 2018. godinu.<sup>18</sup>

U pogledu teškog položaja palestinskih izbeglica u Libanu, Kancelarija za azil je konsultovala više različitih izvora, što bi trebalo da predstavlja redovnu praksu prvostepenog organa, bez obzira na to da li se zahtev usvaja ili ne. U tom smislu, u obrazloženju su citirani izveštaji američke Kongresne istraživačke službe (*Congressional Research Service*, CRS),<sup>19</sup> britanskog Ministarstva

---

<sup>15</sup> Rešenje Kancelarije za azil broj 26-2063/17 od 11. avgusta 2020. godine.

<sup>16</sup> Reč je o palestinskoj islamskoj organizaciji koju evropska zajednica, SAD i druge zemlje karakterišu kao terorističko udruženje.

<sup>17</sup> Zapisnik s usmene rasprave 26-2063/17 od 30. avgusta 2018. godine.

<sup>18</sup> *Country Report Hungary – 2018 Update*, Asylum Information Database (AIDA) – European Council on Refugees and Exiles (mart 2019), dostupno na: <https://bit.ly/3oVn9EA>.

<sup>19</sup> Carla E. Humud, *Lebanon*, United States Congressional Research Service (20. septembar 2017), dostupno na: <https://bit.ly/388fFrN>.

unutrašnjih poslova (*Home Office*) i nekoliko članaka i priloga većih medijskih kuća.<sup>20</sup> Navedeni dokumenti konstatuju da veliki deo palestinske zajednice u Libanu nema libansko državljanstvo, pa samim tim ni libanske lične isprave. Palestinskim izbeglicama je zabranjen pristup javnom zdravstvu i drugim socijalnim službama, a palestinska deca ne mogu da pohađaju libanske državne škole.

Međutim, za određene informacije korišćen je i sajt Vikipedija, koji se u naučnim i stručnim krugovima svakako ne smatra za kredibilan izvor. Bez obzira na taj propust, Kancelarija za azil je u ovom predmetu adekvatno pristupila odlučivanju o osnovanosti zahteva za azil i proceni bitnih činjenica i okolnosti. To je važno istaći zato što se u praksi često dešava da prvostepeni organ ne uzima u obzir dostavljene i druge relevantne dokumente o državama porekla tražilaca azila, što rezultira odbijanjem zahteva za azil. Naime, te informacije i drugi dokazi koje tražioci azila pružaju tokom postupka azila često ne idu u korist odbijajućoj odluci, pa ih postupajući organ ignoriše ili ocenjuje selektivno, odnosno nezakonito. Kancelarija za azil je na taj način postupala tokom izveštajnog perioda u nekoliko predmeta koji se vode po zahtevima klijenata BCLJP-a, o čemu će biti više reči u nastavku teksta.

### **3.1.2. Izazovi u postupanju Kancelarije za azil**

#### **3.1.2.1. Odbijen zahtev za azil arapske porodice iz Irana**

Početak avgusta 2020. godine Kancelarija za azil je odbila zahtev za azil četvoročlanoj porodici X. iz Irana.<sup>21</sup> Kao pripadnici arapske etničke grupe, bili su primorani da izbegnu iz države porekla zbog progona i diskriminacije kojoj su bili izloženi od strane predstavnika države.<sup>22</sup> Pre nego što je zatražila međunarodnu zaštitu u RS, porodica X. je u državi porekla živela u naftom bogatoj pokrajini Huzestan, koju većinski naseljavaju Arapi i u kojoj već decenijama postoji sukob između te etničke grupe i zvaničnih vlasti. Oko 80 odsto kopnenih rezervi, odnosno 57 odsto ukupnih rezervi nafte Irana nalazi se u toj pokrajini.<sup>23</sup> Snage bezbednosti neretko koriste prekomernu silu prilikom intervencije na demonstracijama koje organizuju stanovnici Huzestana.

---

<sup>20</sup> Josh Wood, „The Palestinians' Long Wait in Lebanon“, *The New York Times* (2. mart 2011) dostupno na: <https://nyti.ms/2JtdEvT> i „Liban: Palestinske izbeglice bez osnovnih ljudskih prava“, *Aljazeera Balkans* (25. septembar 2017), dostupno na: <https://bit.ly/3ergux8>.

<sup>21</sup> Rešenje Kancelarije za azil broj 26–1831/18 od 30. jula 2020. godine.

<sup>22</sup> U Islamskoj Republici Iran živi oko 81 milion stanovnika, od čega većinu čine Persijanci.

<sup>23</sup> *Iran's Oil and Gas Annual Report 2017, Facts Global Energy* (decembar 2017), dostupno na: <https://bit.ly/2Qlftvh>.

Učesnici protesta se lišavaju slobode i muče, a visok stepen nasilja često dovodi do smrtnih slučajeva.<sup>24</sup>

Gospodin Y. X. (suprug i otac) prvi put je lišen slobode 2005. godine prilikom demonstracija u gradu Mahšaher, nakon čega je skoro mesec dana proveo u nehumanim uslovima pritvora, gde su ga službenici skoro svakodnevno mučili prilikom ispitivanja. Posle nekoliko godina, bezbednosne službe su ponovo privede Y. X. jer je učestvovao u planiranju novih protesta. Tada mu je saopšteno „da nipošto ne učestvuje u demonstracijama, jer će proći kao neki kojih više nema“. Neposredno pre nego što je 2017. godine napustio Iran sa suprugom i dva maloletna sina, gospodin Y. X. je dobio informaciju da mu ponovo pretili ista opasnost. U međuvremenu, tenzije u pokrajini Huzestan nisu prestajale, a nastavljene su i nakon što je porodica X. zatražila azil u RS.

Prema mišljenju Kancelarije za azil, gospodin Y. X. nije imao probleme nakon drugog privođenja, uz zaključak da je mala verovatnoća da bi bio izložen progonu u budućnosti zbog svojih prethodnih aktivnosti. U potpunosti je zanemarena činjenica da je bio izložen arbitrarnom pritvaranju, pretnjama, fizičkom i psihičkom nasilju, pored dugoročno nestabilne bezbednosne situacije u oblasti u kojoj je živio s porodicom i kontinuirane represije i stigmatizacije etničke grupe kojoj pripadaju.

Prilikom donošenja odbijajuće odluke, Kancelarija za azil je konstatovala u obrazloženju da su punomoćnici porodice X. dostavili dokaze tokom trajanja postupka, međutim, njihova ocena je u potpunosti izostala. Pre svega, reč je o izveštajima međunarodnih i nevladinih organizacija u kojima se ukazuje na loš položaj arapske etničke grupe u Iranu,<sup>25</sup> te o Opštim preporukama UN Komiteta za ukidanje rasne diskriminacije (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, CERD), kao i različitim medijskim člancima koji potvrđuju slučajeve kršenja ljudskih prava arapske manjine u Iranu na način na koji su to opisali članovi porodice X.

U tom smislu, neophodno je da se istakne da je u pitanju samo deo javno dostupnih dokumenata koje je Kancelarija za azil bila dužna da razmotri u okviru svih navoda porodice X. u toku prvostepenog postupka. Nedopustivo je da prvostepeni organ odbije mogućnost postojanja osnovanog straha kod podnosilaca zahteva, a da pritom ne ispita nijedan aktuelan izveštaj o stanju u Iranu. Informacije o zemlji porekla ključne su za postavljanje opšteg konteksta kako bi se

---

<sup>24</sup> Takođe, povod za često nezadovoljstvo jesu tvrdnje da vlasti Irana permanentno primenjuju specifične mere i metode (namerno zagađenje vazduha, ograničen pristup pijaćoj vodi, nemogućnost zapošljavanja u državnim preduzećima itd.) u nameri da prinudno masovno rasele arapsku etničku grupu iz pokrajine koja je od suštinskog značaja za ekonomiju ove države.

<sup>25</sup> Minority Rights Group International, Amnesty International, Human Rights Watch, Ahwaz Human Rights Organization, European Ahwazi Human Rights Organization, Iran Human Rights Documentation Centre, Centre for Human Rights in Iran i dr.



pokazalo da je podnosilac zahteva za azil u opasnosti od progona ili kako bi se potkrepile tvrdnja da postoji obrazac progona osoba koje imaju slične karakteristike kao podnosilac zahteva.<sup>26</sup>

U cilju potvrđivanja osnovanosti podnetog zahteva za azil, punomoćnici su dostavili i tri izveštaja o psihološkoj proceni članova porodice X., koja su sastavili psiholozi iz udruženja Mreža psihosocijalnih inovacija (*Psychosocial Innovation Network – PIN*). Procena verodostojnosti zahteva za azil mora da se vrši za svaku osobu pojedinačno na osnovu individualnih okolnosti i kroz prizmu različitih disciplina, kao što su pravna, kulturna, psihološka i sociološka.<sup>27</sup> Kancelarija za azil, međutim, nije uzela u obzir navedene izveštaje, niti je navela razloge za to u obrazloženju odbijajuće odluke. Kao što je BCLJP već ranije isticao, važno je da organi nadležni za postupak azila, prilikom procene kredibiliteta svakog zahteva, razmotre i cene mišljenje stručnjaka iz drugih oblasti, s obzirom na to da takav multidisciplinarni pristup doprinosi pravilnom i potpunom utvrđivanju činjenica u svakom pojedinačnom slučaju.<sup>28</sup>

Prvostepeni organ je bio dužan da pravilno, istinito i potpuno utvrdi sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za zakonito i pravilno postupanje u upravnoj stvari. Na to ga obavezuje načelo istine i slobodne ocene dokaza, prema kojem odluka mora da se donese na osnovu savesne i brižljive ocene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata celokupnog postupka.<sup>29</sup> Pored toga, Kancelarija za azil je bila u obavezi da, prilikom odlučivanja o osnovanosti zahteva, naročito uzme u obzir relevantne činjenice i dokaze koje je izneo tražilac azila tokom postupka, kao i aktuelne izveštaje o stanju u državi porekla koji su sadržani u različitim izvorima međunarodnih organizacija, kao što su UNHCR, Evropska kancelarija za podršku azilu (engl. *European Asylum Support Office – EASO*) i druge organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava.<sup>30</sup>

U tom smislu, važno je istaći odluku Komisije za azil Až–19 /19 od 26. avgusta 2019. godine, kojom je poništila rešenje Kancelarije za azil 26–982 /18 od 28. maja 2019. godine i predmet vratila na ponovni postupak i odlučivanje. Razlog tome je bio stav Komisije za azil da Kancelarija za azil nije razmotrila sve predstavljene činjenice i relevantne izveštaje međunarodnih organizacija o stanju u Iranu.

Kao svojevrsnu „otežavajuću okolnost“ i jedan od odlučujućih razloga za odbijanje zahteva, Kancelarija za azil je navela i to što je porodica X. zatražila azil nakon više od godinu dana od

---

<sup>26</sup> Procena kredibiliteta u postupcima azila – multidisciplinarni priručnik, Mađarski Helsinški odbor, 2013, str. 24.

<sup>27</sup> *Beyond proof – Credibility Assessment in EU Asylum Systems*, UNHCR – European Refugee Fund (maj 2013), dostupno na: <https://bit.ly/368AbVh>.

<sup>28</sup> Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 55, dostupno na: <https://bit.ly/2OmifAa>.

<sup>29</sup> Čl. 10 ZOUP.

<sup>30</sup> Čl. 32, st. 2, tač. 2 ZAPZ.

dolaska u RS, jer im je prethodna želja bila da odu u neku državu Evropske unije. Interesantno je da takvu okolnost prvostepeni organ nije tumačio na štetu tražilaca azila u ranijim predmetima. Primera radi, 2018. godine Kancelarija za azil je dodelila utočište državljaninu Irana koji je pre podnošenja tri puta pokušao da pređe granicu s Mađarskom, jednom s Rumunijom i četiri puta s Hrvatskom (uspevši dva puta da stigne čak do Zagreba, pre nego što ga je hrvatska policija prinudno vratila u RS). On je takođe tek nakon nekog vremena zatražio međunarodnu zaštitu u RS.<sup>31</sup> Kancelarija za azil je identično odlučila i u slučaju maloletnog tražioca azila iz Avganistana koji je neuspešno pokušao da preko Hrvatske, a zatim i drugih država Evropske unije dođe do Belgije i tamo zatraži azil.<sup>32</sup> Navedeno pokazuje da je praksa Kancelarije za azil neujednačena, što je u suprotnosti s načelom zakonitosti i predvidivosti koje predviđa ZOUP.<sup>33</sup> To načelo obavezuje organ da, prilikom postupanja u upravnoj stvari, vodi računa i o ranijim odlukama donetim u istim ili sličnim upravnim stvarima.<sup>34</sup>

### **3.1.2.2. Odbijen zahtev za azil državljaninu Palestine**

Kancelarija za azil je u avgustu 2020. godine odbila zahtev za azil državljaninu Palestine B. B., koji je napustio zemlju porekla zbog progona po osnovu nacionalnosti i verske pripadnosti.<sup>35</sup> B. B. je bio meta napada izraelske vojske na jednom od kontrolnih punktova na Zapadnoj obali, gde je živeo sa svojom porodicom. Nakon napada je odveden u bolnicu, pa u pritvor, gde je bio podvrgnut torturi. Osuđen je na zatvorsku kaznu bez prava na žalbu. Tokom boravka u zatvoru je imao dva srčana udara.

Kancelarija za azil je zasnovala svoju odluku na navodima podnosioca zahteva B. B. s usmene rasprave u pogledu postojanja osnovanog straha od progona, kao i na informacijama o stanju u zemlji porekla B. B. koje je punomoćnik dostavio tokom postupka. Međutim, pravnici BCLJP-a smatraju da je to učinjeno na selektivan način, zbog čega je u konkretnom slučaju izveden nepravilan zaključak o činjeničnom stanju, što ćemo detaljnije opisati u nastavku teksta.

Naime, u obrazloženju odluke, Kancelarija za azil se nije u potpunosti osvrnula niti kvalifikovala dela i razloge progona u slučaju podnosioca zahteva B. B. Njihovo postojanje je razmatrala isključivo na osnovu delova iskaza B. B. tokom postupka, koje je ocenila kao takve da im se ne može pokloniti vera, te je stala na stanovište da priloženi dokazi ne ukazuju na progono

---

<sup>31</sup> Rešenje Kancelarije za azil broj 26–1081/17 od 4. jula 2018. godine.

<sup>32</sup> Rešenje Kancelarije za azil broj 26–784/18 od 20. novembra 2019. godine.

<sup>33</sup> Čl. 5, st. 3 ZOUP.

<sup>34</sup> To ističe i Upravni sud u presudi U 6310/18 od 27. avgusta 2018. godine, a u vezi s čl. 141, st. 4 ZOUP, kojim je, između ostalog, propisano da obrazloženje sadrži i razloge zbog kojih je organ odstupio od rešenja koja je ranije donosio u istim ili sličnim upravnim stvarima.

<sup>35</sup> Rešenje Kancelarije za azil br. 26-2177/19 od 20. avgusta 2020. godine

zemlji porekla B. B. Na taj način, Kancelarija za azil nije mogla da donese pravno relevantan zaključak o stanju u zemlji porekla i njegovom uticaju na lične okolnosti podnosioca zahteva. U prilog tome govori i činjenica da u obrazloženju svoje odluke nije navela niti jedan izveštaj UNHCR-a ili Evropske kancelarije za podršku azilu (*European Asylum Support Office – EASO*) o stanju ljudskih prava u Palestini, te se na taj način oglašila o svoju obavezu predviđenu ZAPZ.<sup>36</sup>

Pravnici BCLJP-a su, u prilog iskazu podnosioca zahteva B. B., u toku postupka dostavili podnesak Kancelariji za azil kojim su ukazali na izveštaje koji sadrže navode o događajima na kojima B. B. zasniva svoj progon u zemlji porekla. Među njima je i niz relevantnih izveštaja međunarodnih organizacija o položaju palestinskog naroda i kršenju njihovih ljudskih prava – ugrožavanju prava na život,<sup>37</sup> protivpravnom i neosnovanom lišenju slobode, ograničavanju slobode kretanja itd. Svi navodi na koje su pravници ukazali potvrđuju da se pripadnici palestinskog naroda generalno suočavaju s višestrukom sistemskom diskriminacijom Izraela.

Kancelarija za azil je u svojoj odluci konstatovala da su punomoćnici B. B. dostavili podnesak, te da je prilikom odlučivanja uzela u obzir tu činjenicu. Međutim, sudeći po sadržini ostatka odluke, Kancelarija za azil navedeno uopšte nije uzela u razmatranje. Reč je o navodima iz izveštaja Saveta za ljudska prava UN<sup>38</sup> i Generalne skupštine UN<sup>39</sup> o stanju ljudskih prava na okupiranim palestinskim teritorijama, kao i o stavovima Visokog komesara za ljudska prava<sup>40</sup> o tom pitanju.

Izveštaj Evropske komisije<sup>41</sup> o izraelskom tretmanu palestinskih zatvorenika navodi da, prema statistikama UN, od vojne okupacije Zapadne obale i pojasa Gaze od 1967. godine, broj

---

<sup>36</sup> Čl. 32, st. 2, tač. 2 ZAPZ.

<sup>37</sup> Naime, Kancelarija za azil je dovela u pitanje kredibilnost izjave podnosioca zahteva B. B. u pogledu napada koji su na njega izvršile izraelske snage, navodeći da su izraelski vojnici pozvali izraelsku hitnu pomoć, koja ga je prevezla u bolnicu na teritoriji Izraela. Uopšte nisu uzete u razmatranje izjave B. B. u kojima se navodi da izraelska vojska nije dozvolila palestinskoj hitnoj pomoći, koja je prva stigla na lice mesta, da mu ukaže neophodnu medicinsku pomoć. Prvostepeni organ je trebalo da uzme navedenu činjenicu u razmatranje, imajući u vidu neophodnost pružanja hitne medicinske pomoći. S obzirom na to da se podnosilac zahteva nalazio u životno ugroženom stanju, na taj način se direktno dovelo u pitanje njegovo pravo na život.

<sup>38</sup> *Report of the independent international factfinding mission to investigate the implications of the Israeli settlements on the civil, political, economic, social and cultural rights of the Palestinian people throughout the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, Human Rights Council, A/HRC/22/63 (7. februar 2013); *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967*, Human Rights Council, A/HRC/40/73 (15. mart 2019).

<sup>39</sup> *Situation of Human Rights in the Palestinian territories occupied since 1967*, General Assembly, A/71/554, (oktobar 2016); *Report of the Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People*, UN General Assembly, A/73/35, (New York, 2018).

<sup>40</sup> *Briefing to the Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People on the human rights situation in the Occupied Palestinian Territory including the ongoing crisis in Gaza*, Statement by UN High Commissioner for Human Rights Zeid Ra'ad Al Hussein, (23 jul 2018), dostupno na: <https://bit.ly.co/4Kd9>.

<sup>41</sup> *Violating International Legal Obligations: Israel's Treatment of Palestinian Prisoners*, European Parliament,

palestinskih uhapšenih, pritvorenih i zatvorenih civila doseže najmanje 750.000. Od tog broja, oko 50.000 su žene i deca. U proseku, izraelske vojne vlasti svake godine odvedu 16.000 Palestinaca u zatvor.

Usled propuštanja da konsultuje relevantne izveštaje UNHCR-a, EASO i drugih međunarodnih organizacija, kao i sve navode iz podneska punomoćnika, Kancelarija za azil je, prilikom odlučivanja o osnovanosti zahteva B. B., izvela pogrešan zaključak o činjeničnom stanju. U tom smislu, izostala je pravilna ocena razloga zbog kojih je baš podnosilac zahteva bio meta napada izraelskih vojnika, zašto je bio pritvoren i osuđen *bez prava na žalbu*,<sup>42</sup> iako nije bio politički aktivan niti pripadnik bilo kakvih oružanih formacija i dr. Zbog selektivnog utvrđivanja svih činjenica, Kancelarija za azil je izvela pogrešan zaključak da je situacija na Zapadnoj obali takva da BB ne bi bio izložen pretnji od smrtne kazne ili smaknuća, izlaganja mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.

Interesantno je napomenuti i da je Kancelarija za azil u svojoj odluci konstatovala da ne može sa sigurnošću da utvrdi od čega potiču povrede podnosioca zahteva koje je zadobio kada ga je napala izraelska vojska. U obrazloženju se navodi da, osim izveštaja lekara iz RS, nije dostavljena nijedna druga medicinska dokumentacija. U slučaju da je imala bilo kakve sumnje u pogledu povreda B. B., Kancelarija za azil je trebalo da postupi shodno ZOUP i da naloži veštačenje stručnih lica, a ne da samostalno i proizvoljno donosi ocenu o tom pitanju.<sup>43</sup> S tim u vezi je važno istaći i da je prvostepeni organ prilikom pravilnog utvrđivanja relevantnih činjenica o osnovanosti zahteva za azil u obavezi da, u slučaju postojanja pojedinih kontradiktornosti i nejasnoća, ponovo sasluša podnosioca zahteva.<sup>44</sup> Takva zakonska mogućnost u ovom predmetu nije bila iskorišćena.

Kancelarija za azil je, prema mišljenju BCLJP-a, donela negativnu odluku o zahtevu B. B., a da prethodno nije razmotrila sve okolnosti na osnovu kojih bi mogla da utvrdi činjenično stanje u celosti, na pravilan i zakonit način. Na osnovu takvog postupanja se stiče utisak da se zahtevi za azil razmatraju proizvoljno, kao i da se zanemaruje realna opasnost od zlostavljanja u slučaju povratka u državu porekla, o čemu postupajući organi uvek moraju da vode računa. Nezadovoljan

---

(mart 2013), dostupno na: <https://bit.ly/35FdU17>.

<sup>42</sup> Kako je naveo tokom postupka, podnosilac zahteva B. B. je optužen da je pokušao da počinu ubistvo čoveka koga ne poznaje, da je zapalio vozilo, da je ušao na izraelsku teritoriju i dr. Na suđenju nije znao za šta je tačno osuđen, jer je postupak vođen na hebrejskom jeziku, koji ne razume.

<sup>43</sup> Čl. 128 ZOUP predviđa da se veštačenje izvodi kada je za utvrđivanje ili ocenu neke činjenice potrebno stručno znanje kojim ovlašćeno službeno lice ne raspolaže (st. 1), da ovlašćeno službeno lice određuje veštaka, predmet i obim veštačenja i rok za davanje nalaza i mišljenja (st. 2), a da se veštačenje može poveriti licu koje ima odgovarajuće obrazovanje i stručno znanje, kao i naučnoj ili stručnoj ustanovi (st. 3).

<sup>44</sup> U skladu s čl. 37, st. 2 ZAPZ.

odlukom povodom zahteva za azil B. B., pravni tim BCLJP-a je uložio žalbu Komisiji za azil, a postupak je u toku.

### 3.1.2.3. Odbijen zahtev osobi drugačije seksualne orijentacije iz Tunisa

Kancelarija za azil je sredinom avgusta donela rešenje kojim je odbila zahtev za azil državljaninu Tunisa N.<sup>45</sup> Gospodin N. je rođen u mestu Benzart u Tunisu, koje je napustio usled osnovanog straha od progona zbog svoje seksualne orijentacije. U Tunisu je homoseksualizam kažnjiv, zbog čega je N. policija više puta privodila.

U svojoj odluci, Kancelarija za azil je propustila da na detaljan način analizira položaj LGBTI osoba u državi porekla tražioca azila N. i na taj način izvela pogrešan zaključak o činjeničnom stanju. Naime, prilikom odlučivanja o osnovanosti zahteva, Kancelarija za azil je zanemarila podneske koje je N. dostavio preko svojih punomoćnika, a čija sadržina potvrđuje navode koje je izneo tokom postupka. Pa tako, u potpunosti su ignorisani istaknuti stavovi Komiteta UN za ljudska prava,<sup>46</sup> Komiteta UN protiv mučenja<sup>47</sup> i specijalnog izveštioća za torturu<sup>48</sup> da vlasti Tunisa treba da ukinu član 230 Krivičnog zakonika, kojim se kriminalizuju istopolni odnosi. U njihovim izveštajima se navodi da se muškarci koji su osumnjičeni za takvo ponašanje na osnovu sudskog naloga podvrgavaju prisilnim analnim pregledima radi utvrđivanja da li su imali seksualne odnose. Takođe, Kancelarija za azil je zanemarila mišljenje UNHCR-a da ozbiljna kršenja osnovnih ljudskih prava osoba drugačije seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, bez obzira da li ih je tražilac azila iskusio ili ima osnovan razlog za strah da će se to desiti, mogu da se smatraju progonom u smislu Konvencije o statusu izbeglica.<sup>49</sup>

Osim toga, Kancelarija za azil je propustila da ceni kredibilne izveštaje međunarodnih nevladinih organizacija (*Amnesty International*,<sup>50</sup> *Home Office*, *Human Rights Watch*),<sup>51</sup> koji

---

<sup>45</sup> Rešenje Kancelarije za azil br. 26-2039/19 od 17. avgusta 2020. godine.

<sup>46</sup> Humans Rights Committee, *List of issues prior to submission of the sixth periodic report of Tunisia* CCPR/C/TUN/QPR/6 (27. april 2018).

<sup>47</sup> Committee against Torture, *Concluding observations on the third periodic report of Tunisia*, CAT/C/TUN/CO/3, (16. jun 2016), para. 42.

<sup>48</sup> UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment* (januar 2016), A/HRC/31/57, dostupno na: <https://bit.ly/3oX7Zym>.

<sup>49</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on International Protection No. 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/12/01, (23. oktobar 2012), para. 34–37.

<sup>50</sup> Vidi: Amnesty International, *Amnesty International Report 2017/18 – The State of the World's Human Rights*; Amnesty International, *Tunisia 2019* (13. avgust 2020), dostupno na: <https://bit.ly/3mJ63HY>.

<sup>51</sup> Vidi: Human Rights Watch, *Tunisia: End Persecution of LGBT People* (17. maj 2019), dostupno na: <https://bit.ly/3elZtV1>; Tunisia: Homosexuality convictions upheld, Human Rights Watch (13. avgust 2020), dostupno na: <https://bit.ly/3jUx89w>.

ukazuju na rasprostranjenu diskriminaciju i kršenje osnovnih ljudskih prava homoseksualaca u Tunisu. Shodno navedenom, Kancelarija za azil se oglušila o svoju obavezu predviđenu ZAPZ<sup>52</sup> da, prilikom odlučivanja o osnovanosti zahteva za azil, prikuplja i razmatra sve relevantne činjenice i dokaze. U njih spadaju, između ostalog, izveštaji UNHCR-a i izveštaji organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava.

Imajući u vidu obrazloženje odluke, Kancelarija za azil je, suprotno propisima, okolnosti od značaja za odlučivanje razmatrala na selektivan način koji ide u prilog odbijanju zahteva za azil.<sup>53</sup> Recimo, istaknuta je činjenica da je N. prilikom pojedinačnih hapšenja u državi porekla bio u mogućnosti da kontaktira s advokatom. Međutim, navedeno ne može garantovati zaštitu N., imajući u vidu da je zbog svoje seksualne orijentacije svakako bio u riziku od sankcionisanja i podvrgavanja nehumanom i ponižavajućem postupanju. Takođe, u odluci je konstatovano da je određeni broj političara u Tunisu ponudio podršku zaštitu prava pripadnika LGBTI zajednice, ali je izuzeta činjenica da im se ta podrška ne pruža u praksi.<sup>54</sup> Pored toga, u obrazloženju je istaknuto da se među kandidatima na poslednjim predsedničkim izborima u Tunisu našao Munir Batur, deklarisan homoseksualac, po profesiji advokat i zaštitnik prava LGBTI zajednice. Međutim, Kancelarija za azil je izostavila činjenicu da je Batur bio izložen pritiscima policije tokom čitave izborne kampanje, kao i da je bio meta ozbiljnih pretnji zbog svojih stavova, koji nisu u skladu s tradicionalnim islamskim shvatanjima.

Pored toga, Kancelarija za azil nije uzela u obzir psihološki izveštaj o stanju tražioca azila N., koji jasno ukazuje da su događaji u državi porekla u velikoj meri negativno uticali na njegovo mentalno zdravlje.<sup>55</sup> Osim hapšenja i pritvaranja, N. se suočavao s problemima u porodici zbog svoje seksualne orijentacije, zbog kojih je bio primoran da napusti porodičnu kuću. Takođe, nije mogao da se zadrži duži vremenski period ni na jednom radnom mestu, s obzirom da bi, po saznanju poslodavaca o njegovoj orijentaciji, ubrzo dobio otkaz.

U tom kontekstu, dodatno zabrinjava činjenica da je reč o osetljivoj grupi tražilaca azila, čiji zahtevi treba da imaju prioritet kod Kancelarije za azil prilikom odlučivanja. U konkretnom slučaju, odluka je doneta nakon više od 11 meseci od dana podnetog zahteva<sup>56</sup> gospodina N., što nije u skladu sa ZAPZ, koji predviđa rok od tri meseca za donošenje prvostepene odluke, uz

---

<sup>52</sup> Čl. 32, st. 2, tač. 2 ZAPZ.

<sup>53</sup> Rešenje Kancelarije za azil br. 26-2039/19 od 17. avgusta 2020. godine, str. 6.

<sup>54</sup> Slično tome, Kancelarija za azil je navela da je lider Nahda stranke Lotfi Zitoun osudio nastavak upotrebe analnih pregleda, međutim, sama osuda nema poseban značaj, jer se s takvim pregledima nastavilo u praksi.

<sup>55</sup> Procenu psihičkog stanja N dali su akreditovani psiholozi PIN.

<sup>56</sup> Tražilac azila N. je podneo zahtev za azil dana 20. 8. 2019. godine.



moćnost produženja samo u izuzetnim slučajevima i uz blagovremeno obaveštavanje tražioca azila.<sup>57</sup>

Napred opisano postupanje Kancelarije za azil u predmetu N. doprinelo je povredi pravila postupka predviđenim nacionalnim propisima, nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju i, u krajnjem, donošenju nezakonite odluke o podnetom zahtevu. Tokom izveštajnog perioda, Kancelarija za azil je odbila zahtev za azil još jednom državljaninu Tunisa koji je pripadnik LGBTI populacije, a o kom je odlučivala na skoro identičan način kao u slučaju gospodina N. Takva praksa odlučivanja o zahtevima osoba iz osetljivih grupa ne zasniva se na temeljnom, pravilnom i istinitom utvrđivanju svih činjenica od značaja, a posebno postojanja rizika od zlostavljanja u slučaju povratka u državu porekla. To, nadalje, ima za posledicu stvaranje rizika od kršenja načela *non-refoulement*.

#### **3.1.2.4. Prva država azila kao osnov za odbacivanje zahteva za azil**

Pravnici BCLJP-a u postupku azila zastupaju gospodina Y., državljanina Burundija, kome je prethodno odobren status izbeglice u Ugandi. Usled problema s kojima se suočavao u državi koja mu je pružila međunarodnu zaštitu, doneo je odluku da je napusti. Dana 7. 3. 2019. godine Y. je redovnim avionskim letovima iz Ugande preko Istanbula stigao u Srbiju, gde je podneo zahtev za azil, koji je rešenjem Kancelarije za azil odbačen u avgustu 2020. godine.<sup>58</sup> U nastavku teksta ćemo opisati tok postupka povodom podnetog zahteva gospodina Y. i ukazati na nepravilnosti koje su uočili njegovi punomoćnici.

Kancelarija za azil je obavestila<sup>59</sup> pravnike BCLJP-a da će odluka po podnetom zahtevu za azil gospodina Y. biti doneta u skladu s članom 43 ZAPZ, kojim se definiše prva država azila. U tom smislu, prva država azila je ona „u kojoj je tražiocu priznat status izbeglice, ako se on još uvek može pozvati na tu zaštitu<sup>60</sup> ili u kojoj tražilac uživa efektivnu zaštitu, uključujući garancije koje proizilaze iz načela zabrane proterivanja ili vraćanja“.<sup>61</sup> Takođe, omogućava mu se da ospori primenu koncepta prve države azila u odnosu na njegove posebne okolnosti.<sup>62</sup>

---

<sup>57</sup> Čl. 39 ZAPZ.

<sup>58</sup> Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1515/19 od 13. avgusta 2020. godine.

<sup>59</sup> Obaveštenje Kancelarije za azil broj 26-1515/19 od 7. avgusta 2020. godine dostavljeno je pravnicima BCLJP-a 14. avgusta 2020. godine.

<sup>60</sup> Čl. 43, st. 1, tač. 1 ZAPZ.

<sup>61</sup> Čl. 43, st. 1, tač. 2 ZAPZ.

<sup>62</sup> Čl. 43, st. 2 ZAPZ.

Samo dan nakon prijema obaveštenja, pravnicima BCLJP-a je dostavljeno rešenje Kancelarije za azil<sup>63</sup> kojim se gospodinu Y. odbacuje zahtev na osnovu člana 43 ZAPZ.<sup>64</sup> Na taj način je gospodinu Y. uskraćena mogućnost da se u zakonski predviđenom roku<sup>65</sup> izjasni o nameri postupajućeg organa da primeni koncept prve države azila i da ga ospori shodno svojim ličnim okolnostima.

Naime, Kancelarija za azil je konstatovala u svom rešenju da je podnosiocu zahteva Y. priznat izbeglički status u Ugandi, s obzirom na to da su državljani Burundija u toj državi tretirani kao *prima facie* izbeglice od 1. juna 2017. godine. U tom smislu, stav Kancelarije za azil je da se podnosilac zahteva nalazi u još povoljnijem položaju u odnosu na te izbeglice, budući da je podneo zahtev za azil u Ugandi u oktobru 2015. godine. U obrazloženju rešenja je takođe istaknuto da je podnosiocu zahteva izbeglički status u Ugandi omogućio korpus prava kao što su pravo na pristup školovanju, sloboda kretanja, pravo na zdravstvenu zaštitu, kao i prava u oblasti rada. U prilog tome se ističe činjenica da je gospodin Y. bio zaposlen, kao i da je posedovao izbegličku legitimaciju i vozačku dozvolu koje su mu izdali nadležni državni organi Ugande. Usled svega navedenog, Kancelarija za azil je iznela stav da je podnosilac zahteva Y. u prvoj državi azila ostvario sva svoja zagarantovana prava i da je imao bezbedan život.

U konkretnom slučaju najpre treba istaći da je Kancelarija za azil u toku postupka propustila da u potpunosti identifikuje i na zakonit način proceni progon koji je gospodin Y. doživeo u Ugandi kao prvoj državi azila.

Dodatno zabrinjava činjenica da je rešenje o odbacivanju zahteva za azil dostavljeno pravnicima BCLJP-a samo jedan radni dan nakon dostavljanja obaveštenja Kancelarije za azil da će o konkretnom zahtevu doneti odluku u skladu s članom 43 ZAPZ. Na taj način, podnosiocu zahteva Y. nije omogućeno da ospori primenu koncepta prve države azila u odnosu na njegove posebne okolnosti i da utvrdi postojanje straha od progona u slučaju povratka. Kancelarija za azil se nije konkretno osvrnula na te okolnosti ni tokom službene radnje usmene rasprave<sup>66</sup> niti je dodatno saslušala Y. kako bi eventualno bliže utvrdila činjenično stanje u vezi s ovim pitanjem.<sup>67</sup>

Kancelarija za azil je u svom obrazloženju samo konstatovala navode Y. da je u prvoj državi azila bio prijavljen policiji zbog svoje seksualne orijentacije, zbog čega je bio prinuđen da se odseli

---

<sup>63</sup> Rešenje Kancelarije za azil broj 26-1515/19 od 13. avgusta 2020. godine, koje je pravnicima BCLJP-a dostavljeno 17. avgusta 2020. godine.

<sup>64</sup> Čl. 43, st. 1, tač. 1.

<sup>65</sup> Prema čl. 42, st. 4 ZAPZ, protiv odluke o odbacivanju zahteva za azil ili naknadnog zahteva za azil može se podneti žalba Komisiji za azil u roku od osam dana od dana uručenja odluke.

<sup>66</sup> Zapisnik o usmenoj raspravi broj 26-1515/19 od 17. oktobra 2019. godine i od 24. oktobra 2019. godine.

<sup>67</sup> Shodno čl. 37, st. 2 ZAPZ, prema kojem ovlašćeni službenik Kancelarije za azil može da sasluša tražioca azila više puta radi utvrđivanja činjeničnog stanja.

u drugu četvrt, kao i da je u više navrata menjao mesto boravka. Međutim, propustila je da uzme u razmatranje deo iskaza s usmene rasprave, kada je Y. naveo da je upravo policijska prijava bila pokretač svih njegovih kasnijih problema u prvoj državi azila.<sup>68</sup> Zbog svoje seksualne orijentacije, Y. je bio u riziku od dobijanja kazne zatvora u Ugandi, te je podjednako bio u riziku od progona kako u Burundiju, kao zemlji svog porekla, tako i u Ugandi.

Iz svega navedenog proizlazi da podnosilac zahteva Y. nije imao bezbedan život, niti je bio u mogućnosti da uživa sva prava garantovana izbegličkim statusom u Ugandi kao prvoj državi azila. Opisanim postupanjem, Kancelarija za azil je povredila pravila postupka, nepotpuno i netačno utvrdila činjenično stanje i propustila da temeljno, pažljivo i oprezno proceni opasnost od nezakonitog vraćanja u državu porekla.

Protiv rešenja kojim se odbija zahtev za azil gospodinu Y. pravnici BCLJP-a su podneli žalbu Komisiji za azil, a postupak je još uvek u toku. U međuvremenu, Kancelarija za azil je dostavila BCLJP-u obaveštenje<sup>69</sup> u kojem se navodi da će odluka povodom zahteva još jednog klijenta BCLJP-a iz Burundija,<sup>70</sup> kom je prethodno dodeljen azil u Ruandi, biti doneta u skladu s članom 43 ZAPZ. Tom prilikom, a za razliku od prethodno opisanog slučaja, Kancelarija za azil je navela zakonski rok od osam dana<sup>71</sup> u okviru kojeg tražilac azila može da se izjasni na tu okolnost.<sup>72</sup>

### **3.1.3. Zaključak**

U poređenju s dosadašnjom praksom, postupanje Kancelarija za azil je ostalo nepromenjeno prilikom donošenja odbijajućih odluka. Zanemarivanje dostavljenih dokaza, ignorisanje relevantnih izveštaja o državama porekla tražilaca azila i postupanje suprotno postojećoj praksi glavne su odlike takvih rešenja. Kao što se vidi, drugostepeni organ je ranije poništavao odluke Kancelarije za azil zbog sličnih nepravilnosti, te njihovo ponavljanje suštinski dovodi u pitanje kvalitet rada prvostepenog organa.

## **3.2. Neblagovremeno sprovođenje prvostepenog postupka**

---

<sup>68</sup> Zapisnik o usmenoj raspravi broj 26-1515/19 od 17. oktobra 2019. godine, str. 6.

<sup>69</sup> Obaveštenje Kancelarije za azil od 9. septembra 2020. godine pravnici BCLJP-a su primili 14. septembra 2020. godine.

<sup>70</sup> Predmet zaveden u Kancelariji za azil pod brojem 26-1613/19.

<sup>71</sup> Prema čl. 42, st. 4 ZAPZ.

<sup>72</sup> Međutim, imajući u vidu da je državljanin Burundija u međuvremenu napustio teritoriju RS, postupak azila koji je pokrenut po njegovom zahtevu je obustavljen na inicijativu BCLJP-a. Rešenje o obustavi postupka broj 26-1613/19 od 13. oktobra 2020. godine pravnici BCLJP-a su primili 16. oktobra 2020. godine.

Krajem trećeg kvartala, BCLJP je, u skladu sa ZOUP,<sup>73</sup> podneo osam žalbi Komisiji za azil zbog „ćutanja uprave“, odnosno neopravdanog odugovlaćenja pojedinih postupaka. Žalbe su podnete u ime devet tražilaca azila<sup>74</sup> jer Kancelarija za azil nije donela odluke o njihovim pojedinačnim zahtevima u zakonski predviđenom roku. Pravnici BCLJP-a su i ranije ukazivali na činjenicu da Kancelarija za azil prekoračuje zakonom propisane rokove za donošenje rešenja.

Naime, ZAPZ predviđa da se odluka o zahtevu za azil u redovnom postupku donosi najkasnije u roku od tri meseca od dana podnošenja zahteva za azil ili dopuštenog naknadnog zahteva za azil.<sup>75</sup> Izuzetno, taj rok se može produžiti za tri meseca ukoliko zahtev sadrži složena činjenična ili pravna pitanja, ili ukoliko veliki broj stranaca istovremeno podnese zahtev za azil.<sup>76</sup> Pored toga, rok za donošenje odluke o zahtevu se može produžiti za dodatna tri meseca ako je to potrebno da bi se zahtev razmotrio u potpunosti i na odgovarajući način.<sup>77</sup> U svakom slučaju, odluka se mora doneti najkasnije u roku od 12 meseci od dana podnošenja zahteva za azil.<sup>78</sup>

Ako se rešenje ne može doneti u roku od tri meseca, tražilac se obaveštava o tome, kao i u kom roku može očekivati donošenje odluke.<sup>79</sup> Takvo obaveštenje je prvostepeni organ dostavio BCLJP-u samo u dva predmeta, ali su rokovi za odlučivanje prekoračeni i u tim postupcima.<sup>80</sup>

Uz razumevanje posebnih okolnosti koje su prouzrokovane pandemijom zarazne bolesti kovid 19, BCLJP je bio prinuđen da se obrati Komisiji za azil, naročito ako se uzme u obzir zabrinjavajuća činjenica da „ćutanje“ Kancelarije za azil u navedenim predmetima (do 1. oktobra 2020. godine) u proseku iznosi mnogo duže od godinu dana, tačnije 474,5 dana. U tom smislu, kao najdrastičniji primer izdvaja se slučaj državljanina Libije koji je u RS zatražio azil davnog 19. jula 2017. godine. Pored toga, prvostepeni organ do momenta ulaganja žalbi nije ni održao usmenu raspravu u dva predmeta, iako je dužan da tu službenu radnju sprovede u najkraćem roku, kako to predviđa ZAPZ.<sup>81</sup>

Shodno napred navedenom, pravnici BCLJP-a su tražili Komisiji za azil da sama odluči o podnetim zahtevima, jer smatraju da bi dodatno produžavanje roka za izdavanje rešenja

---

<sup>73</sup> Čl. 151, st. 3 ZOUP.

<sup>74</sup> Reč je o osam predmeta koji se vode povodom devet podnetih zahteva za azil državljana Libije, Iraka, Avganistana, Kube, Burundija i Pakistana.

<sup>75</sup> Čl. 39, st. 1 ZAPZ.

<sup>76</sup> Čl. 39, st. 2 ZAPZ.

<sup>77</sup> Čl. 39, st. 3 ZAPZ.

<sup>78</sup> Čl. 39, st. 6 ZAPZ.

<sup>79</sup> Čl. 39, st. 4 ZAPZ.

<sup>80</sup> Reč je o predmetima 26-2176/19 i 26-2573/19, a obaveštenja Kancelarije za azil u oba predmeta su od 20. decembra 2019. godine.

<sup>81</sup> Čl. 37, st. 1 ZAPZ.

predstavljalo kršenje načela zaštite prava stranaka,<sup>82</sup> kao i načela delotvornosti i ekonomičnosti postupka.<sup>83</sup> Odluke nadležnih organa se očekuju u skorijem periodu.

### **3.3. Analiza pojedinih odluka Komisije za azil**

#### **3.3.1. Neujednačena praksa Kancelarije za azil u predmetima nepraćene dece iz Avganistana bez adekvatnog odgovora Komisije za azil**

U jednom od prethodnih izveštaja BCLJP-a<sup>84</sup> navedeno je da je u februaru 2020. godine Kancelarija za azil donela dve odluke po zahtevima za azil nepraćene dece iz Avganistana, u kojima su izneti potpuno drugačiji zaključci po pitanju bezbednosti u toj državi. Odluke Komisije za azil donete tokom jula 2020. godine nisu dovele do ujednačavanja prakse u takvim predmetima.

Podsećanja radi, u jednom od slučajeva, Kancelarija za azil je donela odluku da usvoji zahtev za azil i dodeli Z.<sup>85</sup> supsidijarnu zaštitu u RS.<sup>86</sup> U odluci kojom se Z. dodeljuje supsidijarna zaštita u RS, Kancelarija za azil je navela, između ostalog, da je „situacija u Avganistanu već godinama nepromenjena kao i da se u nekim segmentima pogoršava“. Pozivajući se na stav UNHCR-a iz 2018. godine, prvostepeni organ je takođe naveo da se nijedan deo Avganistana ne može smatrati bezbednim. Na osnovu niza relevantnih međunarodnih izveštaja, Kancelarija za azil je zaključila da za Z. u Avganistanu postoji bezbednosni rizik „usled unutrašnjih oružanih sukoba i stanja potpunog odsustva vladavine prava, koji postoje u toj zemlji“.

S druge strane, u samo dva dana razlike, Kancelarija za azil je donela odluku u kojoj je stanje u Avganistanu ocenjeno na potpuno drugačiji način.<sup>87</sup> Naime, odlučujući po zahtevu za azil K., takođe nepraćenog deteta iz Avganistana, Kancelarija za azil je izvela potpuno drugačiji zaključak po pitanju bezbednosti u toj državi. U odluci kojom se K. odbija zahtev za azil nema ni reči o izveštajima koji su iscrpno navedeni u odluci kojom se Z. dodeljuje supsidijarna zaštita. Umesto toga, prvostepeni organ navodi da se, prema podacima UNHCR-a, od 2002. godine u Avganistanu sprovodi najveći program dobrovoljnog povratka izbeglica u Kabul, Herat i Mazar Šarif. Ti gradovi su navodno bezbedni i brzo se razvijaju. Nasuprot stavu izraženom u odluci po zahtevu za

---

<sup>82</sup> Prema čl. 7 ZOUP, postupajući organ je dužan da omogući stranci da što lakše zaštiti i ostvari svoja prava i pravne interese.

<sup>83</sup> Čl. 9 ZOUP.

<sup>84</sup> See more in: *Pravo na azil, januar–mart 2020.*

<sup>85</sup> Maloletni Z. je, kao sedmogodišnje dete, bez pratnje roditelja prebegao iz Avganistana u Iran zbog stanja opšte nebezbednosti. U Iranu je živeo u nehumanim uslovima sve do polaska na put ka RS, sedam godina kasnije.

<sup>86</sup> Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1437/18 od 13. februara 2020. godine.

<sup>87</sup> Rešenje Kancelarije za azil br. 26-378/19 od 11. februara 2020. godine.

azil Z. da se nijedan deo Avganistana ne može smatrati bezbednim, bez obzira pod čijom kontrolom se nalazi, u predmetu K. Kancelarija za azil navodi da je Kabul bezbedan zato što se nalazi pod efektivnom kontrolom zvanične vlasti Avganistana.

Ocena opšte situacije u državi porekla – u odnosu na koju se procenjuju individualne okolnosti tražioca azila – ne sme da se razlikuje od slučaja do slučaja ukoliko iz aktuelnih izveštaja proizlazi da je stanje u toj državi nepromenjeno. Ne postoji razumno objašnjenje za dva suprotna stava Kancelarije za azil o opštoj bezbednosnoj situaciji u Avganistanu u razmaku od samo dva dana. U odluci po zahtevu za azil Z. vidi se da su Kancelariji za azil bile poznate opšte okolnosti u Avganistanu, koje je sama Kancelarija za azil označila kao vrlo loše. Takva ocena je data i u nekoliko drugih odluka iz 2019. godine.

### **3.3.1.1. Odbijene žalbe u predmetima K. i H.**

Postupajući po žalbi koju su pravnici BCLJP-a podneli u predmetu K., Komisija za azil je u julu 2020. godine donela rešenje<sup>88</sup> kojim je odbila žalbu kao neosnovanu. U obrazloženju se ističe da je prvostepeni organ „detaljno, pravilno i potpuno razmotrio sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za donošenje odluke u ovoj pravnoj stvari, te da je savesno i brižljivo izvršio ocenu svih iznetih činjenica i stao na stanovište da zahtev za azil treba odbiti“.

Treba napomenuti da ni Kancelarija za azil ni Komisija za azil nisu uzele kao relevantan izveštaj o psihološkom stanju K, u kome se konstatuje da K. ispoljava simptome posttraumatskog stresnog poremećaja. Isti slučaj je i sa izveštajem nadležnog centra za socijalni rad koji je utvrdio da je, uzimajući u obzir sve lične okolnosti i ranjivost K., u najboljem interesu deteta da dobije azil u RS i da se tu nastani. S tim u vezi, Komisija za azil je konstatovala „da je prvostepeni organ ove izveštaje uzeo u obzir i razmatrao, te da Zakon o azilu i privremenoj zaštiti jasno propisuje nadležnosti i ovlašćenja u postupku utvrđivanja prava na azil u RS, te da postupak vodi i sve odluke donosi Kancelarija za azil“.

Komisija za azil je tokom jula 2020. godine donela još jednu odluku o zahtevu za azil nepraćenog deteta iz Avganistana. Naime, reč je o H., koji je preko punomoćnika BCLJP-a uložio žalbu na rešenje Kancelarije za azil kojim mu je odbila zahtev za azil,<sup>89</sup> koja je takođe odbijena kao neosnovana.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Rešenje Komisije za azil AŽ - 13/20 od 21. jula 2020. godine.

<sup>89</sup> Rešenje Kancelarije za azil broj 26-374/19 od 14. februara 2020. godine.

<sup>90</sup> Rešenje Komisije za azil AŽ - 14/20 od 9. jula 2020. godine.



Maloletni H. je s porodicom izbegao u Pakistan kada je imao pet godina i tamo je boravio oko jedanaest godina. Kancelarija za azil je, prilikom odlučivanja o osnovanosti zahteva H., navela Pakistan kao uobičajenu zemlju boravišta, iako se taj termin, u skladu s Konvencijom o statusu izbeglica, koristi samo za lica bez državljanstva.<sup>91</sup> U ovom predmetu to nije bio slučaj, budući da je H. državljanin Avganistana, te je Pakistan trebalo da se posmatra kao treća država. Kao posledicu takvog tumačenja, Kancelarija za azil u svojoj odluci nije ni cenila postojanje osnovanog straha od progona ili trpljenja ozbiljne nepravde u Avganistanu kao zemlji porekla H.<sup>92</sup> Takvo postupanje je u suprotnosti sa sličnim odlukama koje je Kancelarija za azil ranije donosila, kao u već pomenutom predmetu državljanina Avganistana koji je osam godina boravio u Iranu. U toj odluci se Iran navodi kao treća država, odnosno država tranzita.<sup>93</sup> Kancelarija za azil je u tom konkretnom predmetu postojanje uslova za dodeljivanje utočišta, odnosno supsidijarne zaštite, cenila u odnosu na Avganistan kao državu porekla.

Međutim, Komisija za azil je, ceneći navode iz žalbe povodom odbijenog zahteva za azil H., navela „da se ne može razmatrati da li je podnosilac zahteva bio izložen progonu ili trpljenju ozbiljne nepravde u Avganistanu“. Komisija za azil je smatrala da H. nema uspostavljenu bilo kakvu vezu s državom porekla, jer „nakon preseljenja sa porodicom u Pakistan, više nikada nije boravio u zemlji porekla“. Navodi se da se u konkretnom slučaju „Pakistan može nazvati državom uobičajenog boravišta kao pandan terminu država porekla“, jer H. jeste boravio u Pakistanu veći deo života, gde je živeo s roditeljima.

Posebno interesantan i značajan primer neadekvatne ocene okolnosti jeste činjenica da se ni Kancelarija za azil ni Komisija za azil u svojim odlukama nisu osvrnule na to da Pakistan nije zemlja potpisnica Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. i Protokola iz 1967. godine. Uz to, postupajući organi su zanemarili i okolnost da u nacionalnom zakonodavstvu Pakistana ne postoje propisi kojima se pruža zaštita izbeglicama, niti da postoje procedure za utvrđivanje izbegličkog statusa osobama koje traže međunarodnu zaštitu.

Punomoćnici K. i H. su tokom trajanja njihovih postupaka azila dostavili podneske koji sadrže činjenice i dokaze od značaja za donošenje pravilnih i zakonitih odluka, ali ih postupajući organi nisu uzeli u razmatranje.<sup>94</sup> Poseban problem koji karakteriše oba predmeta ogleda se u tome da je Komisija za azil propustila da, kroz postupak kontrole, utvrdi i konstatuje povrede pravila postupka koje je Kancelarija za azil učinila prilikom donošenja odluka po zahtevima K. i H. Zbog toga, kao i zbog zanemarivanja drugih propusta, kao što je obaveza potpunog i istinitog utvrđivanja

---

<sup>91</sup> Član 1, tač. C(6) Konvencije o statusu izbeglica.

<sup>92</sup> Rešenje Kancelarije za azil br. 26-374/19 od 14. februara 2020. godine.

<sup>93</sup> Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1437/18 od 13. februara 2020. godine.

<sup>94</sup> Dodatno, Kancelarija za azil i Komisija za azil u oba predmeta nisu adekvatno cenile stepen integrisanosti nepraćene dece u društvo, kao npr. činjenicu da se i K. i H. veoma dobro služe srpskim jezikom.

činjeničnog stanja,<sup>95</sup> pravnici BCLJP-a su protiv rešenja Komisije za azil podneli tužbe. Upravni sporovi u predmetima K. i H. su u toku.

### 3.3.2. Ponovno odbijanje zahteva za azil aktiviste iz Irana

Komisija za azil je u izveštajnom periodu odbila žalbu koju je BCLJP podneo u ime državljanina Irana D., koji je podneo zahtev za azil 2018. godine. Reč je o drugom rešenju koje je ovaj organ doneo u tom predmetu. Naime, Komisija za azil je već jednom poništila odluku<sup>96</sup> Kancelarije za azil kojom se odbija zahtev D. i vratila joj predmet na ponovno odlučivanje.<sup>97</sup> Tada je utvrđeno da je Kancelarija za azil povredila odredbe ZOUP,<sup>98</sup> budući da nije brižljivo ispitala sve činjenice od značaja za donošenje prvostepene odluke. Preciznije, nije razmotrila nijedan relevantan izveštaj međunarodnih organizacija o opštem stanju u Iranu, na šta je, za potrebe odlučivanja o osnovanosti svakog zahteva pojedinačno, obavezuje ZAPZ.<sup>99</sup>

Gospodin D. je u državi porekla izrađivao flajere i postere s feminističkim i antiislamskim sadržajem, a kao protivnik obaveznog nošenja hidžaba pisao je poeziju na temu ženskih prava. Pored toga, javno je isticao protivljenje islamskoj veri i strogim običajima koje ona nameće. Svoje stavove je delio s drugima putem interneta, zbog čega je više puta neposredno bio na meti predstavnika islamske vlasti, imajući u vidu da se takve aktivnosti percipiraju kao antidržavne i protivustavne. U tom smislu, izveštaji organizacija koje se bave zaštitom i unapređenjem ljudskih prava pružaju jasan prikaz represivnih mera i metoda koje je Iran primenjivao prema onima koji su se javno angažovali, poput podnosioca zahteva.

Međutim, nakon ponovnog odlučivanja, Kancelarija za azil je po drugi put odbila njegov zahtev.<sup>100</sup> Nezadovoljan takvim rešenjem, gospodin D. je preko svojih punomoćnika izjavio žalbu usled pogrešne primene materijalnog prava, povrede pravila postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, kao i zbog toga što je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak o činjeničnom stanju.

Punomoćnici D. su u žalbi pre svega istakli činjenicu da Kancelarija za azil nije otklonila propuste na koje je Komisija za azil jasno ukazala svojim prvim rešenjem, a koji se tiču ocene svih relevantnih činjenica, među kojima su navodi iz izveštaja međunarodnih organizacija o opštem

---

<sup>95</sup> Shodno čl. 167 ZOUP, drugostepeni organ odlučuje o žalbi na osnovu činjeničnog stanja koje je utvrdio prvostepeni ili drugostepeni organ.

<sup>96</sup> Rešenje Kancelarije za azil 26-982/18 od 28. maja 2019. godine.

<sup>97</sup> Rešenje Komisije za azil AŽ-19/19 od 26. avgusta 2019. godine.

<sup>98</sup> Čl. 10 ZOUP.

<sup>99</sup> Čl. 32, st. 2 ZAPZ, a u skladu sa načelom istine i slobodne ocene dokaza koji predviđa čl. 10 ZOUP.

<sup>100</sup> Rešenje Kancelarije za azil 26-982/18 od 14. maja 2020. godine.

stanju u Iranu. S tim u vezi, BCLJP je ukazao na različite dokumente koji potvrđuju osnovanost zahteva gospodina D.

Primeru radi, *Human Rights Watch* u izveštaju za 2015. godinu navodi da je Revolucionarni sud u Teheranu 13. jula 2014. godine osudio osam korisnika Fejsbuka na ukupno 127 godina zatvora zbog navodnog objavljivanja poruka koje su, između ostalog, vređale svetinje i predstavnike vlasti.<sup>101</sup> Prema navodima Reportera bez granica (engl. *Reporters Without Borders*), u Iranu je od decembra 2014. godine u pritvoru bilo najmanje 50 novinara, blogera i aktivista s društvenih mreža. Tokom 2015. godine bezbednosne službe Irana su nastavile da sputavaju slobodu govora, dok su revolucionarni sudovi izricali oštre kazne protiv korisnika društvenih mreža, uključujući i smrtne kazne u pojedinim slučajevima.<sup>102</sup>

Sledeće godine, ista organizacija je konstatovala da je sloboda govora u Iranu ostala ograničena, kao i da su vlasti nastavile da hapse i optužuju novinare, blogere i aktiviste s društvenih mreža. Stotine internet stranica, uključujući Fejsbuk i Tviter, ostale su blokirane. Obaveštajni aparat je pomno pratio aktivnosti građana na društvenim mrežama. Islamska revolucionarna garda (engl. *Islamic Revolutionary Guard Corps – IRGC*) privodila je i ispitivala stotine osoba koje su putem aplikacija Telegram i Instagram komentarisale određene kontroverzne teme.<sup>103</sup>

*Amnesty International* u svom izveštaju za 2016/2017. godinu navodi da su iranske vlasti obnovile napade na branitelje prava žena, izjednačivši svaku kolektivnu inicijativu u vezi s feminizmom i pravima žena s kriminalnim aktivnostima. Aktivisti koji su se zalagali za veću zastupljenost žena na februarskim parlamentarnim izborima bili su na meti Islamske revolucionarne garde, koja ih je privodila i surovo ispitivala. Tom prilikom im je prećeno zatvorskim kaznama pod optužbom da su ugrozili nacionalnu bezbednost. Policijske i paravojne jedinice neometano su nastavile da uznemiravaju i nasilno targetiraju žene, zahvaljujući zakonima koji nameću obavezno nošenje hidžaba i krše prava žena na jednakost, privatnost, slobodu izražavanja i veroispovesti.<sup>104</sup>

Bez obzira na činjenicu da Kancelarija za azil nije uzela u obzir napred navedene i druge navode koje je BCLJP izneo u žalbenom postupku, Komisija za azil je ovog puta odbila žalbu i potvrdila poslednje rešenje Kancelarije za azil. Ostaje nejasno zašto je Komisija za azil odstupila od ranije zauzetog stava u istoj upravnoj stvari. Recimo, u novoj odluci ističe da su „postupajući organi razmotrili izveštaje na koje ukazuje punomoćnik, ali se ti izveštaji ne odnose na tražioca

---

<sup>101</sup> *World Report 2016*, Human Rights Watch (2016), str. 314, dostupno na: <https://bit.ly/3n2cDK2>.

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> *World Report 2017*, Human Rights Watch (2017), str. 336, dostupno na: <https://bit.ly/2I5CEIU>.

<sup>104</sup> *Amnesty International Report 2016/17–Iran*, Amnesty International (22. februar 2017), dostupno na: <https://bit.ly/3oXmUJ1>.

azila niti se mogu primeniti u konkretnom slučaju“. Međutim, iz takvog obrazloženja nije jasno kako je zaključeno da je Kancelarija za azil uopšte cenila navedene dokaze, budući da to nije vidljivo iz pobijane odluke. Imajući u vidu sve navedeno, a posebno zabrinutost povodom činjenice da je Komisija za azil ignorisala svoju prethodnu praksu, na šta je obavezuje ZOUP,<sup>105</sup> BCLJP je podneo tužbu Upravnom sudu i pokrenuo spor koji je u toku.

### **3.3.3. Zaključak**

U ovom izveštajnom periodu Komisija za azil je donosila odluke kojima je potvrđivala stavove Kancelarije za azil u odnosu na zahteve klijenata BCLJP-a koji su odbijani kao neosnovani. Tom prilikom, prema viđenju pravnog tima BCLJP-a, taj organ nije ispunjavao jednu od svojih primarnih obaveza, a to je kontrola zakonitosti rada Kancelarije za azil, što najbolje pokazuje postupanje i zabrinjavajuća promena stava u predmetu državljanina Irana. Umesto toga, Komisija za azil bi trebalo da ispituje pravilnost i zakonitost u odlučivanju Kancelarije za azil i da na taj način unapređuje njen rad. Takođe, za potrebe poboljšanja kvaliteta samog postupka azila, neophodno je da podjednako vodi računa o pravilima postupka i poštovanju materijalnog prava. Osim toga, važno je i da samostalno ispituje stanje u državama porekla tražilaca azila, jer je reč o osobama koje dolaze iz ratom zahvaćenih ili politički nestabilnih zemalja, u kojima se situacija menja na skoro svakodnevnom nivou.

---

<sup>105</sup> Čl. 5, st. 3 ZOUP predviđa da su organi dužni da vode računa i o ranijim odlukama donetim u istim ili sličnim upravnim stvarima. Takođe, čl. 141, st. 4 ZOUP predviđa da obrazloženje rešenja mora da sadrži razloge zbog kojih je organ odstupio od rešenja koje je ranije donosio u istim ili sličnim upravnim stvarima.

## 4. Integracija

Prema ZAPZ, integracija podrazumeva proces uključivanja osoba kojima je odobreno pravo na azil u društveni, kulturni i privredni život RS, kao i pitanje njihove naturalizacije.<sup>106</sup> ZAPZ takođe propisuje da će RS, u okviru svojih mogućnosti, obezbediti uslove za integraciju. U tom smislu, posebno su važni pravo na rad, obrazovanje i zdravstvenu zaštitu.

Pored ZAPZ, za oblast integracije značajne su i dve uredbe – Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil<sup>107</sup> i Uredba o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena subsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj.<sup>108</sup>

Poteškoće u procesu integracije izbeglica u RS još uvek postoje i već su dugo prisutne, dok su se neke od njih u prethodnom periodu značajno pojačale usled uticaja pandemije izazvane virusom kovid 19. Na putu trajne integracije stoji i dalje pravno neregulisana mogućnost naturalizacije, ograničena sloboda kretanja usled nemogućnosti izdavanja putnih isprava i dugotrajan problem otežanog zaposlenja, koji se intenzivirao u periodu pandemije. Izveštajni period je obeležio i polazak osoba s odobrenim pravom na azil i tražilaca azila u škole, što ćemo detaljnije opisati u nastavku teksta.

U ovom poglavlju će biti reči i o integraciji osoba kojima je odobreno pravo na utočište, kao i o tome s kojim se problemima suočavaju tražioci azila koji ne mogu da ostvare pojedina prava koja su važna za integraciju u srpsko društvo – pravo na rad, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, sklapanje braka stranih državljana u RS. Takođe, skrenućemo pažnju na brojne izazove u vezi s postupkom integracije koji su posledica pravnih praznina i neusklađenosti propisa, ali i još uvek nerazvijene prakse nadležnih organa.

### 4.1. Naturalizacija

U pogledu dugoročnih izgleda za sveukupnu integraciju izbeglica u srpsko društvo, 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

---

<sup>106</sup> Čl. 71 ZAPZ.

<sup>107</sup> *Sl. glasnik RS*, br. 101/16 i 56/18.

<sup>108</sup> *Sl. glasnik RS*, br. 63/15 i 56/18.

troškove.<sup>109</sup> Iako je u prelaznim i završnim odredbama ZAPZ predviđeno da će ministar unutrašnjih poslova u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu Zakona doneti propise o sadržini i izgledu obrazaca za izdavanje putnih isprava za izbeglice, podzakonski akt kojim se uređuje sadržina i izgled putne isprave za ovu kategoriju stranaca nije donet ni nakon više od dve godine od stupanja na snagu ovog zakona. ZAPZ<sup>110</sup> predviđa da će Vlada, na predlog Komesarijata za izbeglice i migracije (KIRS), utvrditi način, postupak i druga pitanja od značaja za naturalizaciju osoba kojima je odobreno pravo na azil.

Tokom izveštajnog perioda, integracioni tim BCLJP-a je nastavio da ukazuje na problem u vezi s regulisanjem ovog pitanja, koje predstavlja jedno od ključnih u pogledu dugoročne integracije osoba s odobrenim pravom na azil. S tim u vezi, posebno je značajno napomenuti da se trenutno u RS nalaze osobe koje uživaju međunarodnu zaštitu više od 10 godina i koje zbog nepostojanja adekvatnih pravnih rešenja nemaju osnov da apliciraju za stalno nastanjenje i kasnije samu naturalizaciju. Treba posebno napomenuti da su to osobe koje su, sa socijalnog aspekta, potpuno integrisane u srpsko društvo, ali bez jasnih naznaka da će se njihov proces potpune pravne naturalizacije privesti kraju. Vlada RS, na inicijativu MUP-a, treba da predloži Narodnoj skupštini izmene Zakona o državljanstvu Republike Srbije (ZDRS), kako bi i statusne kategorije stranaca predviđene ZAPZ mogle da steknu pravo na srpsko državljanstvo.

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, zbog čega je neophodna njihova izmena uz uspostavljanje jasnih pravila za mogućnost naturalizacije stranaca s odobrenim pravom na azil.

## **4.2. Statutarna pitanja i pravo na brak**

Poseban izazov predstavlja i sklapanje braka osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom u RS. U dosadašnjoj praksi BCLJP-a, nekolicina klijenata s odobrenim pravom na azil, odnosno dodeljenom izbegličkom ili supsidijarnom zaštitom, obraćalo se pravicima molbom za pomoć u proceduri sklapanja braka. Naime u pogledu uslova za sklapanje braka, prema domaćim propisima, za svako lice je merodavno pravo države čije je lice državljanin u vreme sklapanja braka. Međutim, pitanje koje se postavlja u praksi jeste da li takvo tumačenje domaćih organa može i treba da se primeni i na osobe u izbeglištvu, s obzirom na to da nisu u situaciji da uživaju zaštitu svojih država porekla.

---

<sup>109</sup> Čl. 34 Konvencije o statusu izbeglica.

<sup>110</sup> Čl. 71, st. 2 ZAPZ.

Prema praksi matičnih službi, za ispunjenje materijalnih uslova za sklapanje braka stranih državljana u RS neophodno je da, uz zahtev za sklapanje braka, lice preda: izvod iz matične knjige rođenih, uverenje o slobodnom bračnom stanju (oba dokumenta moraju biti legalizovana u skladu sa zakonom, tj. prevedena od strane sudskog tumača, ukoliko međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno), kao i važeći pasoš na uvid. Međutim, osobe kojima je odobreno pravo na azil nisu u mogućnosti da ponovno kontaktiraju s nadležnim institucijama svojih država porekla zbog osnovanog straha za svoj život, usled čega ne mogu da pribave gorepomenute dokumente za potrebe podnošenja zahteva za sklapanje braka.

Podsećamo da je institut azila utemeljen na međunarodnoj zaštiti koju država pruža osobi koja osnovano strahuje od progona, pa samim ponovnim kontaktom njenih institucija i matičnih knjiga može da dovede svoj život u opasnost.<sup>111</sup> S tim u vezi, u praksi se postavlja pitanje da li u slučaju tih osoba treba da se primene drugačiji uslovi za ispunjenje zahteva za zaključenje braka u RS.

ZAPZ<sup>112</sup> predviđa pomoć pri integraciji licima koja su dobila utočište ili supsidijarnu zaštitu i precizira se da će RS, u okviru svojih mogućnosti, obezbediti uslove za uključivanje tih osoba u društveni, kulturni i privredni život, kao i omogućiti naturalizaciju izbeglica. Najveći broj klijenata BCLJP-a koji se suočavaju s poteškoćom u vezi sa sklapanjem braka jesu upravo osobe koje imaju želju da ostanu u RS i tu osnuju porodicu, zakluče brak sa svojim partnerima i budu ravnopravni članovi našeg društva. Generalno, osobama kojima se uskraćuje pravo na sklapanje braka istovremeno se otežava proces integracije koji je predviđen Uredbom o izmenama i dopunama Uredbe o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište.<sup>113</sup>

Bez prava na slobodno sklapanje braka nemoguće je da se ostvare osnovna ljudska prava poput prava na poštovanje privatnog i porodičnog života koje predviđa Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.<sup>114</sup> Važno je napomenuti i da Konvencija o statusu izbeglica<sup>115</sup> po pitanju administrativne pomoći predviđa da će države ugovornice, na čijoj teritoriji lice boravi, nastojati da mu tu pomoć pruže, odnosno da će izdati isprave ili uverenja koje bi strancima redovno izdale njihove nacionalne vlasti ili njihovim posredstvom. Tako izdate isprave ili uverenja

---

<sup>111</sup> Osobe kojima je odobren azil su osobe koje se nalaze izvan države svog porekla ili države uobičajenog boravišta, a opravdano strahuju od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog uverenja, a zbog čega ne mogu ili ne žele da prihvate zaštitu te države niti da ponovo kontaktiraju s njom kako bi pribavili gorepomenute dokumente.

<sup>112</sup> Čl. 71, st. 2 ZAPZ.

<sup>113</sup> Sl. glasnik RS, br. 56/2018

<sup>114</sup> Sl. list SCG – Međunarodni ugovori, br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005 – ispr. i Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 12/2010 i 10/2015.

<sup>115</sup> Sl. list FNRJ – Međunarodni ugovori, br. 7/60, čl. 25.

zamjenice službena akta koja strancima izdaju njihove nacionalne vlasti ili njihovim posredstvom i biće verodostojne dok se ne dokaže suprotno.

Integracioni tim BCLJP-a je tokom izveštajnog perioda uputio Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja<sup>116</sup> molbu za davanje mišljenja u vezi sa sklapanjem braka osoba kojima je dodeljeno utočište ili supsidijarna zaštita u RS.<sup>117</sup> Istu molbu je BCLJP uputio i Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu, koje je nadležno<sup>118</sup> za pitanja u vezi s matičnim knjigama.<sup>119</sup>

Gorepomenuta ministarstva treba da upute matičnim službama posebna uputstva kada je u pitanju postupak sklapanja braka osoba s odobrenim pravom na azil u RS, imajući u vidu njihov specifičan pravni status. Postupanje po ovom zahtevu bi za osobe koje se nalaze izvan države svog porekla, a opravdano strahuju od progona zbog nekog od razloga predviđenih Konvencijom o statusu izbeglica, trebalo da bude drugačije u smislu ispunjavanja uslova za posedovanje neophodne dokumentacije.<sup>120</sup>

### 4.3. Obrazovanje

ZAPZ propisuje da tražioci azila imaju pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje.<sup>121</sup> Osobama kojima je odobreno pravo na azil u RS istim zakonom se garantuje pravo na predškolsko, osnovno, srednje i visoko obrazovanje, pod istim uslovima koji važe i za državljane RS.<sup>122</sup> Integracija izbeglica u sistem obrazovanja i način pružanja podrške uključivanja u obrazovni sistem RS detaljnije su regulisani Stručnim uputstvom za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja.<sup>123</sup>

---

<sup>116</sup> Shodno čl. 16 Zakona o ministarstvima, za pitanja u vezi sa sklapanjem braka nadležno je Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

<sup>117</sup> Molba za davanje mišljenja u vezi sa sklapanjem braka osoba kojima je dodeljeno utočište ili supsidijarna zaštita u Republici Srbiji upućena Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, br. akta 2220 od dana 23. septembra 2020.

<sup>118</sup> Čl. 10 Zakona o ministarstvima.

<sup>119</sup> Molba za davanje mišljenja u vezi sa sklapanjem braka osoba kojima je dodeljeno utočište ili supsidijarna zaštita u Republici Srbiji upućena Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu, br. akta 1935 od 2. septembra 2020.

<sup>120</sup> Iz tog razloga ove osobe ne mogu ponovo da kontaktiraju sa zemljama porekla i pribave potrebnu dokumentaciju. Primera radi, u praksi BCLJP-a gotovo nijedan tražilac azila ili izbeglica nije posedovao potvrdu o slobodnom bračnom stanju iz države porekla, što je jedan od neophodnih dokumenata za potpun zahtev za sklapanje braka.

<sup>121</sup> Čl. 55 ZAPZ.

<sup>122</sup> Čl. 64 ZAPZ.

<sup>123</sup> Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, uputstvo br. 601-00-00042/17-2018 od maja 2017. godine.



Ovaj izveštajni period je obeležio polazak sve dece, pa tako i dece iz migrantske i izbegličke populacije, u osnovne i srednje škole, a početak nove školske godine je đacima dodatno otežan usled preporuka koje je donelo nadležno ministarstvo u cilju prevencije virusa kovid 19.<sup>124</sup> Ukoliko se praćene preporuke ostave po strani, a koje su se odnosile na sve učenike na teritoriji RS, može se reći da se pristup osnovnom i srednjem obrazovanju neometano odvijao. Od 1. septembra svaka škola je organizovala nastavu u skladu sa svojim mogućnostima, tako da se ona odvijala delom onlajn i delom u samim školama, ali u manjim grupama.

Kao i u prvoj polovini godine, kada je uvedeno vanredno stanje, pojedinim učenicima iz migrantsko-izbegličke populacije je praćenje onlajn nastave predstavljalo veliki problem. Razlog tome je činjenica da određenom broju dece nisu dostupni uređaji pomoću kojih mogu da prate takav oblik nastave, poput telefona, tableta, laptopa ili računara. Osim toga, poteškoća se ogleda i u dostupnosti interneta, posebno u slučaju učenika koji žive na privatnim adresama, kao i onim koji borave u nekom od CA sa slabijim protokom interneta.<sup>125</sup> UNHCR je krajem školske 2019/2020. godine prepoznao ovaj problem, te je deci školskog uzrasta i studentima donirao potrebne uređaje za neometano praćenje nastave.

Prilikom upisa u školu dece koja borave u nekom od CA ili prihvatno-tranzitnih centara, neophodnu pomoć i podršku pružaju zaposleni u KIRS,<sup>126</sup> dok za decu koja žive na privatnim adresama asistenciju obezbeđuju predstavnici organizacija civilnog društva. O upisu nepraćene i razdvojene dece vode računa njihovi privremeni staratelji.<sup>127</sup>

Prema dosadašnjoj praksi, deca iz izbegličko-migrantske populacije, koja su starija od 14 godina i koja borave u Beogradu, a nisu završila osnovnu školu, upisuju se u Osnovnu školu Branko Pešić. Kada je reč o pristupu srednjem obrazovanju klijenata BCLJP-a na teritoriji Beograda,<sup>128</sup> deca iz ove populacije se upisuju u srednje škole tek krajem avgusta, nakon završetka drugog kruga upisa. U tim slučajevima, kontakt osoba iz školske uprave Beograda dostavlja listu škola u kojima ima slobodnih mesta kako bi dete odabralo jednu od ponuđenih sa spiska, nakon čega je neophodno da obavi sistematski pregled. Najveći broj dece klijenata BCLJP-a pohađa srednje stručne škole.

---

<sup>124</sup> Preporuke Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja zbog pojave COVID-a 19 br. 612-00-00355/20202-06.

<sup>125</sup> Primera radi, internet konekcija je veoma loša u CA u Bogovađi, kao i u CA u Krnjači gde se, zbog velikog broja smeštenih osoba, ona veoma često gubi.

<sup>126</sup> Imajući u vidu da KIRS pruža podršku tražiocima azila prema Uredbi o integraciji.

<sup>127</sup> Ukoliko je reč o detetu koje nije pristupilo postupku azila, za potrebe upisa je dovoljno dostaviti policijsku potvrdu, dok se za decu tražioce azila prilaže i uverenje o posedovanju evidencijskog broja stranca (EBS), koje izdaje Kancelarija za azil na zahtev njihovih roditelja ili privremenih staratelja preko punomoćnika u postupku azila.

<sup>128</sup> Generalno, škole koje pohađaju klijenti BCLJP-a nalaze se na teritoriji Beograda.

U izveštajnom periodu, integracionom timu BCLJP-a su se obraćali klijenti čija deca pohađaju škole radi pomoći u obezbeđivanju udžbenika i potrebnog školskog pribora. Tim za trajna rešenja UNHCR-a je nastavio da pruža klijentima BCLJP-a podršku kroz odobrenje novčanih sredstava za kupovinu neophodnih udžbenika. Takođe, UNHCR pruža pomoć i u učenju srpskog jezika. Konkretno, u školama je još uvek prisutan problem nepoznavanja ili nedovoljnog znanja jezika, kao i nedostatak prevodilaca za jezik koji razumeju deca izbeglice i migranti, što otežava prilagođavanje, kao i proces njihove integracije.

Imajući u vidu dosadašnje stanje u praksi, u pogledu pristupa pravu na obrazovanje najviše pomaka je ostvareno u oblasti osnovnog obrazovanja dece izbeglica, usled činjenice da je osnovno obrazovanje u RS obavezno. Iako je upis u srednje škole takođe omogućen, nije razvijena motivisanost đaka za pohađanje nastave, dok se problem ogleda i u tome što se đaci izbeglice obično upisuju samo u drugom upisnom roku. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja (Ministarstvo prosvete) treba da izmeni Odluku o finansiranju nabavke udžbenika sredstvima budžeta RS, čime bi se deci tražiocima azila i izbeglicama obezbedilo pravo na besplatne udžbenike. Potrebno je da Ministarstvo prosvete uspostavi sistem za priznavanje prethodno stečenih visokoškolskih zvanja kroz postupak koji bi uključivao procenu dostupne dokumentacije i strukturisani intervju u skladu s procesom *Pasoš kvalifikacije za izbeglice* (European Qualifications Passport for Refugees – EQPR), koji sprovode UNESCO i Savet Evrope.<sup>129</sup> Univerziteti u RS bi trebalo da osmisle i realizuju pripremne programe, kao i aktivne mere za uključivanje izbeglica u visokoškolsko obrazovanje, kao što je pristup studiranju na budžetu prilikom polaganja prijemnih ispita na fakultetima.<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> *UNESCO qualifications passport for refugees and vulnerable migrants*, UNESCO, dostupno na: <https://bit.ly/37iOzuo>. *European Qualifications Passport for Refugees*, Savet Evrope, dostupno na: <https://bit.ly/37IG0it>.

<sup>130</sup> U dosadašnjoj praksi rada BCLJP-a, nijedna osoba kojoj je odobren zahtev za azil u RS nije pristupila visokoškolskom obrazovanju. Kao najčešći problem se javlja nedovoljno poznavanje srpskog jezika, ali i činjenica da se osobe sa odobrenim pravom na azil u RS u praksi tretiraju kao strani državljani shodno ZS, koji plaćaju školarine za upis na fakultete čiji je iznos nekada i duplo veći od iznosa školarina koje plaćaju državljani RS.

#### 4.4. Izazovi u ostvarivanju prava na rad

ZAPZ garantuje pravo na pristup tržištu rada osobama kojima je odobreno pravo na azil,<sup>131</sup> dok je pristup tržištu rada omogućen i tražiocima azila pod određenim uslovima.<sup>132</sup> Ta oblast je bliže uređena Zakonom o zapošljavanju stranaca (ZZS).<sup>133</sup>

Kao što smo istakli u prethodnom periodu,<sup>134</sup> početak pandemije virusa kovid 19 uticao je i na tražioce azila i izbeglice, te se nekolicina klijenata koje zastupa tim BCLJP-a suočila s gubitkom posla. Kako se epidemiološka situacija smirivala tokom letnjih meseci, određeni broj klijenata uspeo je da nađe novi posao, ali je problem otežanog zaposlenja i dalje prisutan.

Integracioni tim BCLJP-a je tokom izveštajnog perioda uspostavio saradnju s Beogradskom otvorenom školom (BOŠ), koja je krajem septembra 2020. godine održala obuke karijernog vođenja za klijente koji su ostali bez posla ili su trenutno u potrazi za novim radnim mestom. U tom pogledu, BCLJP nastavlja da prati razvoj situacije izazvane pandemijom, uz kontinuirano pružanje podrške klijentima koji su zainteresovani za navedene tipove obrazovanja i profesionalnog usmerenja.

U pogledu ekonomskog osnaživanja, integracioni tim BCLJP-a je nastavio blisku saradnju s timom za trajna rešenja UNHCR-a na pružanju raznih vidova podrške izbeglicama i tražiocima azila. Pa tako, klijentima se pruža pomoć u pronalaženju posla, pokrivanju troškova taksi za radne dozvole, sanitarnih knjižica, nabavke opreme za rad, kao i podrška u postupku osamostaljivanja i uključivanja u tržište rada.<sup>135</sup> U periodu od jula do septembra 2020. godine, BCLJP je nastavio svoje aktivnosti usmerene na uspostavljanje saradnje s kompanijama koje su prepoznale osetljivost i nepovoljan položaj izbegličke populacije pri uključivanju na tržište rada u RS. Uspostavljena je i nastavljena već uspešna saradnja s različitim poslodavcima, među kojima su pekara „Zrno po zrno pogača“, građevinska firma „Modulor“, kompanija „OIP“, kao i centri za telefonsko pružanje podrške klijentima na stranim jezicima.<sup>136</sup>

Problem koji još uvek postoji u praksi jeste dug period čekanja na radnu dozvolu<sup>137</sup> za tražioce azila, koju izdaje Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ), što je posebno izraženo u Beogradu. U praksi, klijentima je potrebno u proseku mesec dana da bi dobili ličnu radnu dozvolu, ali je taj

---

<sup>131</sup> Čl. 65 ZAPZ

<sup>132</sup> Čl. 57 ZAPZ

<sup>133</sup> *Sl. glasnik RS*, br. 128/14, 113/17, 50/18 i 31/19.

<sup>134</sup> Vidi više u: Pravo na azil, januar–jun 2020, str. 46–50.

<sup>135</sup> *Ibid.*, str. 47–49.

<sup>136</sup> Tokom izveštajnog perioda, nekoliko klijenata BCLJP-a je započelo svoje angažovanje u nekoj od pomenutih kompanija na osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima.

<sup>137</sup> Shodno čl. 13 ZZS.

period nekada i znatno duži.<sup>138</sup> Kada se uzme u obzir da se radne dozvole za tražioce azila izdaju s rokom važenja od 6 meseci, tako dug period izrade značajno skraćuje realno vreme u okviru kojeg mogu da se koriste.<sup>139</sup> U praksi to može da prouzrokuje dodatne poteškoće tražiocima azila i izbeglicama, jer se često dešava da budući poslodavac nije u mogućnosti da angažuje osobu bez radne dozvole ili ne može da sačeka da je osoba konačno dobije. S druge strane, integracioni tim BCLJP-a je uočio da je filijala NSZ u Loznici po ovom pitanju veoma efikasna, s obzirom da izrađuje radne dozvole u periodu od 7 do 10 dana od dostavljanja zahteva za izdavanje.

Dodatno, osobe koje žive na privatnoj adresi su u obavezi da plate taksu visokog iznosa, za šta im je u najvećem broju slučajeva potrebna finansijska podrška.<sup>140</sup> ZOUP<sup>141</sup> predviđa oslobađanje od plaćanja troškova u slučaju da 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. Međutim, prema dosadašnjoj praksi, takva vrsta oslobađanja je ostvariva samo u slučaju tražilaca azila koji su smešteni u nekom od CA.

Svi tražiocci azila i osobe kojima je odobreno pravo na azil u RS vode se na birou NSZ kao nekvalifikovana radna snaga. Da bi upisali svoje kvalifikacije u evidenciju, potrebno je da nostrifikuju diplome koje dokazuju njihov stepen stručne spreme. Međutim, mnogi od njih ne poseduju originalne diplome i potrebnu dokumentaciju iz država porekla, a najčešće ne postoji nikakva realna mogućnost da ih pribave.<sup>142</sup>

Pored toga, stiče se utisak da poslodavci nisu u potpunosti upoznati sa svim pojedinostima kada je reč o radnom angažovanju izbeglica i tražilaca azila. Prema navodima zaposlenih u NSZ, poslodavci ponekad nisu zainteresovani da zaposle strance jer bi njihovo angažovanje podrazumevalo dodatne troškove (potrebno je „da im plate radnu dozvolu“). To nije uvek slučaj, posebno kada su u pitanju osobe kojima je dodeljeno utočište u RS, s obzirom na to da im se radne dozvole izdaju na period od 5 godina, uz zakonsku mogućnost produženja.<sup>143</sup>

---

<sup>138</sup> Primera radi, tim BCLJP-a je za jednog klijenta predao zahtev za izdavanje lične radne dozvole početkom juna, koju je primio u ime klijenta početkom avgusta 2020. godine. S druge strane, BCLJP je za dva klijenta podneo zahteve početkom avgusta 2020. godine, ali NSZ nije izradila radne dozvole za njih do zaključenja izveštajnog perioda.

<sup>139</sup> Iako postoji mogućnost produženja za dodatnih šest meseci, i u tom pogledu se javlja problem komplikovane procedure izdavanja, imajući u vidu da se ceo proces ponavlja, te takođe dugo traje.

<sup>140</sup> Reč je o Republičkoj administrativnoj taksi u iznosu od 14.290 dinara, koja se povećala u odnosu na prethodni period. Klijentima BCLJP-a koji borave na privatnoj adresi, a koji nemaju mogućnost da plate tako visok trošak izdavanja lične radne dozvole, do sada je UNHCR pružao jednokratnu finansijsku pomoć.

<sup>141</sup> Čl. 89 ZOUP.

<sup>142</sup> Npr. škole i fakulteti su srušeni u njihovim zemljama porekla ili nemaju kontakt osobu koja bi mogla da im pošalje potrebnu dokumentaciju iz države porekla u RS i sl.

<sup>143</sup> Kada je reč o osobama s dodeljenom supsidijarnom zaštitom, lična radna dozvola se izdaje na period od godinu dana, uz mogućnost produženja.

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 rad. U poređna 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.<sup>144</sup> Usvajanjem takvog rešenja, u RS bi svakako bio rešen čitav niz pitanja na koja smo ukazali kako u ovom tako i u prethodnim izveštajima.

Na taj način bi se postojeći resursi državnih institucija, ali i organizacija civilnog društva, lakše preusmerili na faktičko ostvarivanje prava na rad kroz programe sticanja kvalifikacija i prekvalifikacija, kao i aktivniju saradnju s potencijalnim poslodavcima. ENIC/NARIC centar u okviru Agencije za kvalifikacije<sup>145</sup> treba da radi na implementaciji procesa *Pasoš kvalifikacije za izbeglice*, na koji se obavezao Lisabonskom konvencijom o priznanju kvalifikacija.<sup>146</sup> Pridruživanje RS tom procesu rešilo bi problem kvalifikacije i prekvalifikacije prethodnog obrazovanja izbeglica i u slučajevima posedovanja nepotpune dokumentacije.

#### **4.5. Izazovi u ostvarivanju zdravstvene zaštite**

ZAPZ propisuje da tražioci azila imaju pravo na zdravstvenu zaštitu u RS u skladu s propisima koji uređuju zdravstvenu zaštitu stranaca.<sup>147</sup> Takođe, odredbama ZAPZ<sup>148</sup> predviđeno je da lice kome je odobreno pravo na azil ima pravo na zdravstvenu zaštitu i da ti troškovi padaju na teret budžeta RS. U nastavku teksta ćemo ukazati na najčešće probleme s kojima se izbeglice suočavaju u ostvarivanju ovog prava.

Naime, u praksi je neretko da zdravstveni radnici odbijaju da pruže svoje usluge osobama s odobrenim pravom na azil u RS, što se, prema viđenju BCLJP-a, najčešće događa usled nedovoljnog poznavanja domaćih propisa koji regulišu ovu oblast. Dosadašnja praksa je pokazala da izbeglice u RS nemaju priliku da otvore zdravstveni karton u lokalnim domovima zdravlja. Naime, problem predstavlja otežan proces izrađivanja zdravstvene knjižice za izbeglice, što za posledicu ima nemogućnost otvaranja zdravstvenih kartona. Sve navedeno dovodi do veoma otežanog pristupa tih osoba adekvatnom lečenju. Zbog toga je integracioni tim BCLJP-a u proteklom periodu pripremio tipske dopise koje će klijenti koristiti kada treba da se obrate za pomoć u domovima zdravlja ili drugim zdravstvenim ustanovama. Cilj je da se, uvidom u sadržaj

---

<sup>144</sup> Čl. 73 Zakona o strancima Republike Hrvatske, dostupno na: <https://bit.ly/357c8F0>.

<sup>145</sup> Agenciju za kvalifikacije je osnovala Vlada RS 2018. godine donošenjem Odluke o osnivanju Agencije za kvalifikaciju (*Sl. glasnik RS*, br. 68/2018).

<sup>146</sup> Vidi više na: <https://bit.ly/3mTJOzm>.

<sup>147</sup> Čl. 54 ZAPZ.

<sup>148</sup> Čl. 63 ZAPZ.

dopisa, postupajući zdravstveni radnik pouči o pravima koja imaju osobe kojima je odobren azil u RS, a koja se tiču njihovog prava na zdravstvenu zaštitu.

Ipak, imajući u vidu trenutnu situaciju u ovoj oblasti, najveći broj nedoumica se javlja upravo u pogledu nemogućnosti ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu u praksi, prvenstveno usled nedovoljnog poznavanja domaćih propisa. Tokom izveštajnog perioda, brojne nedoumice rešavale su se na neformalan način i uz poseban angažman integracionog tima BCLJP-a.<sup>149</sup> Nedostaje usklađenost prakse zdravstvenih ustanova,<sup>150</sup> kao i jednaka primena postojećih pravila Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje (RFZO) na tražioce azila i strance kojima je odobren azil u RS. U tom cilju, Vlada RS, na inicijativu resornog ministarstva, treba da predloži Narodnoj skupštini izmenu Zakona o zdravstvenom osiguranju (ZZ) tako da izbeglice i tražioci azila mogu u potpunosti da ostvare pravo na zdravstvenu zaštitu, bez postojećih problema u praksi.

---

<sup>149</sup> Primera radi, prilikom upisivanja dece u vrtić ili školu, neophodno je da se obavi lekarski pregled. Tom prilikom je potrebno da roditelji poseduju uverenje o EBS koje je izdato u svrhu zdravstvene zaštite, kako bi zdravstveni radnici mogli da popune podatke u evidenciji. Međutim, i pored toga što su roditelji imali potrebno uverenje i što se zdravstvena usluga odnosila na dete, bila je potrebna asistencija članova tima za integraciju BCLJP-a. Takođe, specijalistički pregledi i primanje vakcina još uvek predstavljaju problem.

<sup>150</sup> Tokom izveštajnog perioda, ali i ranije, dešavalo se da zaposleni u pojedinim zdravstvenim ustanovama nisu znali na koji način da postupe kada im se obrati osoba iz izbegličke populacije, pa su joj, iz neznanja i nenamerno, uskraćivali pravo na neophodnu zdravstvenu zaštitu. U takvim slučajevima, kada je reč o klijentima BCLJP-a, podršku najčešće pruža integracioni tim. S druge strane, takvi problemi se nisu javljali u ustanovama koje su već ranije zbrinjavale osobe koje dolaze iz izbegličke populacije.