

**PRAVO NA AZIL U
REPUBLICI SRBIJI
2020**



Beogradski centar
za ljudska prava

Biblioteka

Izveštaji

36

Biblioteka
Izveštaji

PRAVO NA AZIL U REPUBLICI SRBIJI 2020

Izdavač

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

Za izdavača

Sonja Tošković

Urednica

Ana Trifunović

Slika na koricama

Flying Kite – Carole Jury (1975–)

Korektorka i lektorka

Teodora Todorić Milićević

Tiraž

300

ISBN 978-86-7202-215-5

Priprema i štampa

Dosije studio, Beograd

PRAVO NA AZIL U REPUBLICI SRBIJI 2020



Beogradski centar za ljudska prava
Beograd, 2020



Istraživanja i objavljivanje ovog izveštaja omogućio je UNHCR.

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

SADRŽAJ

Lista akronima	9
Predgovor	11
1. Statistike	15
1.1. Broj tražilaca azila i drugih migranata	15
1.2. Rad Kancelarije za azil	17
1.3. Rad Komisije za azil i Upravnog suda	19
2. Pristup postupku azila	21
2.1. Pristup postupku azila u policijskim upravama i u graničnom pojasu	22
2.1.1. Izazovi u vezi s pristupom postupku azila	23
2.1.2. Zaključak i preporuke	24
2.2. Pristup postupku azila u kontekstu pandemije virusa korona	25
2.2.1. Preporuke međunarodnih tela	26
2.2.2. Zaključak i preporuke	28
2.3. Pristup postupku azila na Aerodromu „Nikola Tesla“	29
2.3.1. Intervencije BCLJP-a i izazovi u postupanju granične policije	29
2.3.2. Uslovi smeštaja u tranzitnom prostoru Aerodroma „Nikola Tesla“	32
2.3.3. Zaključak i preporuke	33
2.4. Pristup postupku azila u prekršajnim postupcima	34
2.4.1. Podaci o prekršajnim postupcima	36
2.4.2. Analiza odluka prekršajnih sudova	36
2.4.3. Zaključak i preporuke	41
2.5. Pristup postupku azila u Prihvatilištu za strance	42
2.5.1. Pravo na pravnu pomoć	43
2.5.2. Zaključak i preporuke	44
3. Rad nadležnih organa u postupku azila	45
3.1. Kancelarija za azil	45
3.1.1. Utvrđivanje činjenica i ocena dokaza	46

3.1.2. Nezakonita dužina trajanja prvostepenog postupka	55
3.1.3. Zaključak i preporuke	55
3.2. Komisija za azil.	56
3.2.1. Bez napretka u radu Komisije za azil	57
3.2.2. Procesnopravni propust prilikom primene koncepta – prve države azila	62
3.2.3. Zaključak i preporuke	66
3.3. Upravni sud.	66
3.3.1. Odbijene tužbe bez adekvatnog obrazloženja.	67
3.3.2. Zaključak i preporuke	72
4. Smeštaj tražilaca azila i migranata	73
4.1. Objekti u nadležnosti KIRS-a.	73
4.1.1. Prihvatno-tranzitni centri	75
4.1.2. Centri za azil	77
4.1.3. Ograničenje slobode kretanja tražilaca azila i migranata u CA i PTC.	87
4.1.4. Zaključak i preporuke	92
4.2. Prihvatilište za strance – boravak pod pojačanim policijskim nadzorom	94
4.2.1. Stanje u Prihvatilištu u kontekstu pandemije virusa korona ..	95
4.2.2. Tretman stranaca u Prihvatilištu.	95
4.2.3. Zaključak i preporuke	99
5. Položaj posebno osetljivih tražilaca azila	101
5.1. Položaj nepraćene i razdvojene dece.	102
5.1.1. Identifikacija dece i starateljska zaštita	102
5.1.2. Praksa nadležnih organa u postupcima nepraćene dece	107
5.1.3. Alternativno zbrinjavanje dece i prateći izazovi.	111
5.1.4. Nasilje nad nepraćenom i razdvojenom decom u CA u Bogovađi.	118
5.2. Položaj osoba koje su preživele rodno i seksualno nasilje.	123
5.2.1. Praksa postupajućih organa kod rodno zasnovanih zahteva za azil.	124
5.2.2. Identifikacija ranjivosti i odgovor nadležnih organa.	130
6. Integracija.	137
6.1. Uvod.	137

6.2. Pravo na smeštaj.....	139
6.2.1. Izazovi u praksi.....	140
6.2.2. Poteškoće u ostvarivanju prava na smeštaj u kontekstu pandemije virusa korona.....	141
6.2.3. Zaključak i preporuke.....	142
6.3. Lične isprave i pravo na slobodu kretanja.....	143
6.3.1. Nemogućnost dobijanja putne isprave.....	143
6.3.2. Lične karte bez neophodnih elemenata.....	145
6.3.3. Teškoće u vezi s izdavanjem vozačke dozvole.....	146
6.3.4. Zaključak i preporuke.....	148
6.4. Pristup tržištu rada.....	149
6.4.1. Visoki troškovi i komplikovana procedura izdavanja lične radne dozvole.....	151
6.4.2. Dodatni izazovi u pristupu tržištu rada.....	152
6.4.3. Zaključak i preporuke.....	153
6.5. Pravo na spajanje porodice.....	154
6.6. Pravo na brak i problemi u praksi.....	155
6.6.1. Zaključak i preporuke.....	157
6.7. Obrazovanje.....	158
6.7.1. Predškolsko obrazovanje.....	159
6.7.2. Osnovno i srednje obrazovanje.....	160
6.7.2. Visoko obrazovanje.....	162
6.7.3. Priznavanje stranih školskih isprava za izbeglice.....	164
6.7.4. Zaključak i preporuke.....	166
6.8. Zdravstvena zaštita.....	168
6.8.1. Neusklađenost propisa.....	168
6.8.2. Zaključak i preporuke.....	170
6.9. Izbeglice i (ne)mogućnost sticanja državljanstva RS.....	170
6.9.1. Preporuke u oblasti pristupa državljanstvu izbeglica.....	172
6.10. Ostala pitanja od značaja za integraciju.....	172
6.10.1. Učenje srpskog jezika.....	172
6.10.2. Zaključak i preporuke.....	174
7. Javni diskurs, politički kontekst i kriminalizacija migranata.....	175
7.1. Uvod.....	175
7.1.1. Izveštavanje o migrantima u negativnom kontekstu.....	178

7.1.2. Izveštavanje o migrantima u pozitivnom kontekstu.....	186
7.1.3. Politizacija migrantskog pitanja.....	188
7.1.4. Zaključak i preporuke.....	189
7.2. Reakcija BCLJP-a na govor mržnje prema izbeglicama tražiocima azila i migrantima	190
7.2.1. Sporne objave u medijima i reakcije BCLJP-a.....	191
7.2.2. Kampanja BCLJP-a protiv lažnih vesti (Fake news kampanja).....	192

LISTA AKRONIMA

- APC – Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila (*Asylum Protection Center*)
- BCLJP – Beogradski centar za ljudska prava
- CA – Centar za azil
- CEDAW – Komitet za eliminaciju diskriminacije žena (*Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*)
- CPRC – Centar za kriznu politiku i reagovanje
- CSR – Centar za socijalni rad
- DRC – Danski savet za izbeglice (*Danish Refugee Council*)
- EASO – Evropska kancelarija za podršku azilu (*European Asylum Support Office*)
- EBS – Evidencijski broj za strance
- EKLJP – Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
- ESLJP – Evropski sud za ljudska prava
- HCIT – Humanitarni centar za integraciju i toleranciju
- IOM – Međunarodna organizacija za migracije (*International Organization for Migration*)
- KIRS – Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije
- KPD – Konvencija o pravima deteta
- MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova
- NPM – Nacionalni mehanizam za prevenciju torture
- NSZ – Nacionalna služba za zapošljavanje
- NVO – Nevladina organizacija
- OHCHR – Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava (*The Office of the High Commissioner for Human Rights*)
- OJT – Osnovno javno tužilaštvo
- PIN – Mreža psihosocijalnih inovacija (*Psychosocial Innovation Network*)
- PTC – Prihvatno-tranzitni centar
- RFZO – Republički fond za zdravstveno osiguranje

- RS – Republika Srbija
- SGP – Stanica granične policije
- SZO – Svetska zdravstvena organizacija
- UN – Ujedinjene nacije
- UNHCR – Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (*United Nations High Commissioner for Refugees*)
- UNICEF – Dečiji fond Ujedinjenih nacija (*United Nations International Children's Emergency Fund*)
- VJT – Više javno tužilaštvo
- ZA – Zakon o azilu
- ZAPZ – Zakon o azilu i privremenoj zaštiti
- ZBSP – Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima
- ZDRS – Zakon o državljanstvu Republike Srbije
- ZOGK – Zakon o graničnoj kontroli
- ZOUP – Zakon o opštem upravnom postupku
- ZP – Zakon o prekršajima
- ZS – Zakon o strancima
- ZUS – Zakon o upravnim sporovima
- ZSZ – Zakon o socijalnoj zaštiti
- ZZA – Zakon o zdravstvenoj zaštiti
- ZZO – Zakon o zdravstvenom osiguranju
- ZZS – Zakon o zapošljavanju stranaca

PREDGOVOR

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

Pred Vama se nalazi izveštaj o pravu na azil u RS za 2020. godinu, koji su sastavili pravni i integracioni tim BCLJP-a na osnovu iskustva u pružanju besplatne pravne pomoći tražiocima azila i osobama kojima je odobren azil. Izveštaj se zasniva na pregledu i analizi primene domaćih propisa u postupku azila, drugim propisima relevantnim za položaj tražilaca azila i izbeglica i upravnim postupcima koji su važni za integraciju u srpsko društvo. Za potrebe izrade izveštaja, tim BCLJP-a je uspeo da prikupi i značajan broj podatka zahvaljujući redovnoj saradnji i komunikaciji s državnim organima i UNHCR-om, dok su pojedine informacije dobijene na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.¹

Izveštaj prikazuje različite aspekte prava na azil i posvećen je temama koje su timu BCLJP-a privukle pažnju i koje je smatrao posebno važnim za jasan prikaz stanja u ovoj oblasti tokom 2020. godine. Uopšteno gledano, i pored pojedinih pomaka u pogledu ostvarivanja prava na azil, sistem azila u RS i dalje nije dovoljno efikasan. Tražioci azila i izbeglice još uvek u velikoj meri zavise od podrške organizacija civilnog društva, dok nedostaju sistemska rešenja i efikasna koordinacija državnih organa.

Svetska zdravstvena organizacija (SZO) 11. marta 2020. godine proglasila je pandemiju teškog akutnog respiratornog sindroma virusa korona 2 (SARS-CoV-2), odnosno koronavirusne bolesti kovid 19 (COVID-19),² koja još uvek traje. Na nacionalnom nivou, kovid 19 je proglašen zaraznom bolešću odlukom Vlade RS od 10. marta 2020. godine,³ nakon čega je doneta odluka o proglašenju vanrednog stanja,⁴ koje je trajalo nepuna dva meseca. Uvedene mere zdravstve-

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

2 WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19, World Health Organization (11. mart 2020), dostupno na: <https://bit.ly/3bPzgw5>.

3 Sl. glasnik RS, br. 23/20.

4 Sl. glasnik RS, br. 29/20.

ne zaštite znatno su uticale na ograničenje osnovnih ljudskih prava izbeglica i migranata koji borave na teritoriji RS. Posebno im otežan pristup postupku azila, sloboda kretanja i ostvarivanje prava iz oblasti integracije. Bezbednost tražilaca azila i izbeglica, prvenstveno onih iz ranjivih grupa, takođe je bila posebno ugrožena, što potvrđuje medijski propraćen slučaj nasilja nad nepraćenom i razdvojenom decom u jednom od centara za azil (CA). Imajući u vidu da je tema migracija tokom 2020. godine bila jedna od vodećih u javnom prostoru, a zbog uočene promene narativa, tim BCLJP-a je sproveo i analizu javnog diskursa uz osvrt na stavove građana, pojavu neproverenih vesti i rasprostranjen govor mrnje prema izbegličko-migrantskoj populaciji.

U prvom poglavlju izveštaja prikazani su statistički podaci dobijeni od UNHCR-a i delimično od nadležnih organa u postupku azila. Drugo poglavlje se sastoji od analize prava na pristup postupku azila, uz osvrt na posebne izazove uočene tokom izveštajnog perioda. U trećem poglavlju je predstavljen rad nadležnih organa u postupku azila – Kancelarije za azil (prvostepeni organ), Komisije za azil (drugostepeni organ) i Upravnog suda – kroz analizu njihove prakse i najznačajnijih odluka koje su doneli tokom 2020. godine. Zatim, u četvrtom poglavlju, izveštaj opisuje uslove smeštaja tražilaca azila, posebno u kontekstu pandemije i s osvrtom na smeštaj pod pojačanim policijskim nadzorom. Peto poglavlje izveštaja je posvećeno položaju nepraćene i razdvojene dece i osoba koje su preživele seksualno ili rodno zasnovano nasilje, kao posebno ranjivih tražilaca azila. U šestom poglavlju je analiziran pristup integraciji izbeglica u srpsko društvo, uz prateće probleme u praksi. Poslednje, sedmo poglavlje, posvećeno je analizi javnog diskursa o migrantsko-izbegličkoj populaciji.

Iako se u RS nalazi određeni broj stranaca bez regulisanog pravnog statusa, čiji boravak RS toleriše iz humanitarnih razloga, od kojih nekima može biti potrebna međunarodna zaštita, fokus ovog izveštaja je na položaju osoba koje su tražile azil u RS i osoba kojima je odobren azil. Radi lakšeg čitanja, u dokumentu se koristi termin „izbeglica“, koji prvenstveno označava osobe kojima je odobren azil, ali i druge strance u potrebi za međunarodnom zaštitom. Kada je to važno, radi boljeg razumevanja, autori posebno naglašavaju kakav tačno status ima stranac u RS, odnosno da li se radi o tražiocu azila ili osobi koja je dobila utočište (izbeglički status) ili supsidijarnu zaštitu. U dokumentu se takođe koriste termini „stranac“ i „migrant“, koji se odnose na sve strance u RS, bez obzira na to da li su tražili azil ili ne. Ipak, značenje termina treba tumačiti u kontekstu pojedinačnog pojavljaja.

Izveštaj je namenjen prvenstveno državnim organima u čijoj je nadležnosti ostvarivanje prava tražilaca azila i osoba kojima je dodeljena međunarodna zaštita u RS, ali i drugim stručnjacima i organizacijama koje 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, zbog čega su u okviru svakog poglavlja ponudili preporuke za njihovo prevazilaženje. Nadamo se da će izveštaj *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020* doprineti boljem razumevanju položaja izbeglica i da će pomoći nadležnim organima RS u uspostavljanju funkcionalnijeg sistema azila.

Izveštaj su sačinili članovi tima BCLJP-a: Milena Ančić, Jelena Ilić, Aleksandar Marković, Nina Miholjčić, Vuk Raičević, Anja Stefanović, Bojan Stojanović, Miloš Tasovac, Ana Trifunović i Marko Štambuk.

1. STATISTIKE

Svi statistički podaci vezani za prvostepeni postupak azila i za broj prisutnih migranata na teritoriji RS dobijeni su od Kancelarije UNHCR-a u Beogradu, kojoj Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) dostavlja zvanične izveštaje o radu i statističke podatke. Podaci se odnose na period od 1. januara do 31. decembra 2020. godine. Kancelarija za azil (prvostepeni organ) ne objavljuje podatke i izveštaje o radu na internet stranici MUP-a. Komisija za azil (drugostepeni organ) i Upravni sud odgovorili su na zahteve BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja dostavljanjem traženih podataka za period od 1. januara do 31. oktobra 2020. godine. Podaci iz njihovih odgovora predstavljeni su u ovom delu izveštaja.

1.1. Broj tražilaca azila i drugih migranata

Od 1. januara do 31. decembra 2020. godine, 2.830 osoba izrazilo je nameru da podnese zahtev za azil u RS, odnosno registrovano je u skladu s odredbama Zakona o azilu i privremenoj zaštiti (ZAPZ). To predstavlja znatno smanjenje u odnosu na 2019. godinu, kada je u istom periodu registrovano 12.937 osoba koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil. Navedena drastična razlika nije posledica manjeg priliva tražilaca azila, izbeglica i migranata, već činjenice da MUP nije sprovodio postupak registracije u punom kapacitetu. Uzrok toga je, u najvećoj meri, bila pandemija virusa korona.

U periodu od 19. januara do 19. novembra 2019. godine u RS je ušlo ukupno 28.503 stranca,⁵ od kojih je 10.174 izrazilo nameru da podnese zahtev za azil. U istom periodu 2020. godine, navedeni broj stranih državljana je iznosio 23.992,⁶ od kojih je tek 2.830 registrovano da želi da podnese zahtev za azil. Za vreme trajanja vanrednog stanja, odnosno od početka marta do kraja maja, registrovano je samo 220 tražilaca azila (149 u martu, nijedan u aprilu i 71 u maju), dok je UNHCR u istom periodu zabeležio ukupno 1.829 novopridošlih migranata.⁷⁸

Broj smeštenih u prihvatno-tranzitnim centrima (PTC) i u CA kretao se od 5.350, preko 8.900 u aprilu, do 4.300 u avgustu i 6.600 u novembru.⁹ Bez obzira

5 *Serbia December 2019 snapshot* (UNHCR), dostupno na: <https://bit.ly/2VJVQQi>.

6 *Serbia November 2020 snapshot* (UNHCR), dostupno na: <https://bit.ly/3sgDFAL>.

7 *Serbia March 2020 snapshot* (UNHCR), dostupno na: <https://bit.ly/2LbNsa9>.

8 *Serbia May 2020 snapshot* (UNHCR), dostupno na: <https://bit.ly/2VJFl6M>.

9 *Serbia November 2020 snapshot* (UNHCR), dostupno na: <https://bit.ly/3sgDFAL>.

na to što u RS godišnje ulazi nešto preko 20.000 tražilaca azila i drugih migranata, relativno mali broj njih zatraži međunarodnu zaštitu, što se može zaključiti iz podataka koji slede.

Od ukupnog broja stranaca koji su do kraja decembra 2020. godine izrazili nameru da podnesu zahtev za azil u RS, bilo je 2.649 muškaraca i 181 žena. U januaru je registrovano 290 tražilaca azila, u februaru 400, u martu 149, u aprilu 0, u maju 71, u junu 240, u julu 253, u avgustu 681, u septembru 382, u oktobru 173, u novembru 97 i u decembru 94. Gledano po starosnoj strukturi, nameru je izrazilo 638 maloletnika, od kojih je 71 bilo bez pratnje. Najveći broj nepraćene i razdvojene dece bio je iz Avganistana (48) i Pakistana (7).

Tabela 1. Mesta izražavanja namere za podnošenje zahteva za azil (januar–decembar 2020. godine)

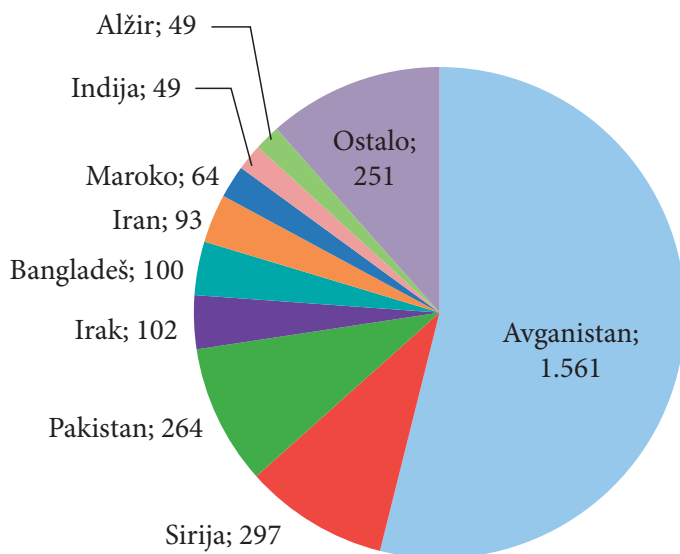
Područne policijske stanice	1.649
Granični prelazi	1.080
Aerodrom „Nikola Tesla“	44
Prihvatište za strance	0
Kancelarija za azil	57

Tabela 2. Broj izraženih namera da se traži azil i da se podnese zahtev za azil od uspostavljanja nacionalnog sistema azila 2008, zaključno s 31. decembrom 2020. godine.

2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
77	275	522	3.132	2.723	5.066	16.490

2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
577.975	96.117	6.199	8.436	12.937	2.830

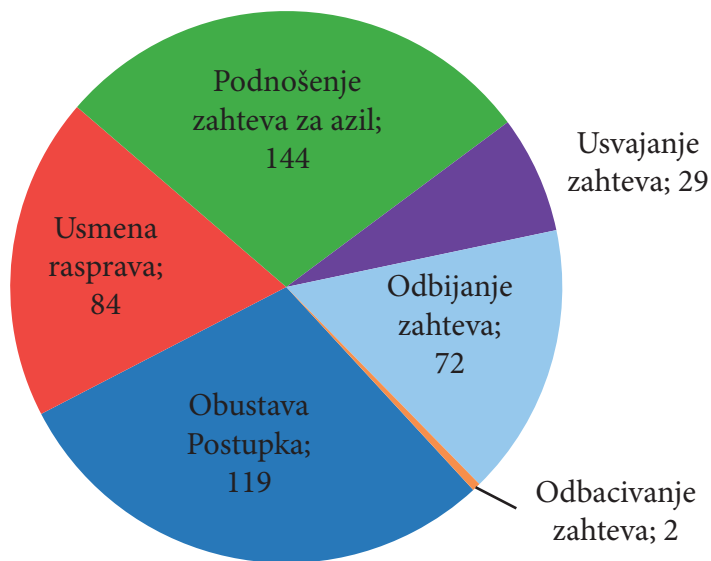
Najveći broj stranaca koji je do decembra 2020. godine izrazio nameru da podnese zahtev za azil u RS bio je iz Avganistana, i to 1.561, zatim iz Sirije (297), Pakistana (264), Iraka (102) i Bangladeša (100). U većem broju javljaju se i državljani sledećih zemalja koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil u RS: Iran (93), Maroko (64), Indija i Alžir (po 49), Palestina (43), Egipat (25) i Libija (27). Za njima slede: Somalija (18), Burundi (15), Eritreja (13), Gana (11), Kuba, Liban, Turska (po 10), Rusija i Tunis (po 9), Kina (6), Kongo, Mjanmar i Sudan (po 4), Kamerun, Gambija i Moldavija, (po 3), Bosna i Hercegovina, Severna Makedonija, Senegal, Nepal i Jemen (po 2), Albanija, Angola, Belorusija, Bugarska, Obala Slonovače, Hrvatska, DR Kongo, Ekvador, Etiopija, Gvineja, Jordan, Nigerija, Togo i Zapadna Sahara (po 1).



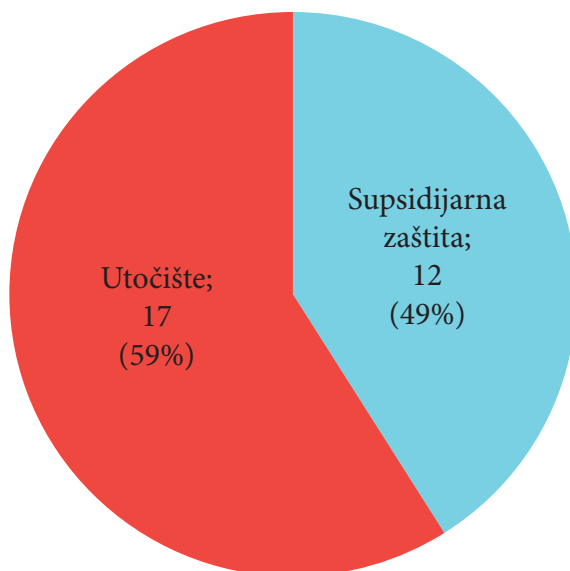
Grafikon 1. Države porekla stranaca koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil do kraja decembra 2020. godine

1.2. Rad Kancelarije za azil

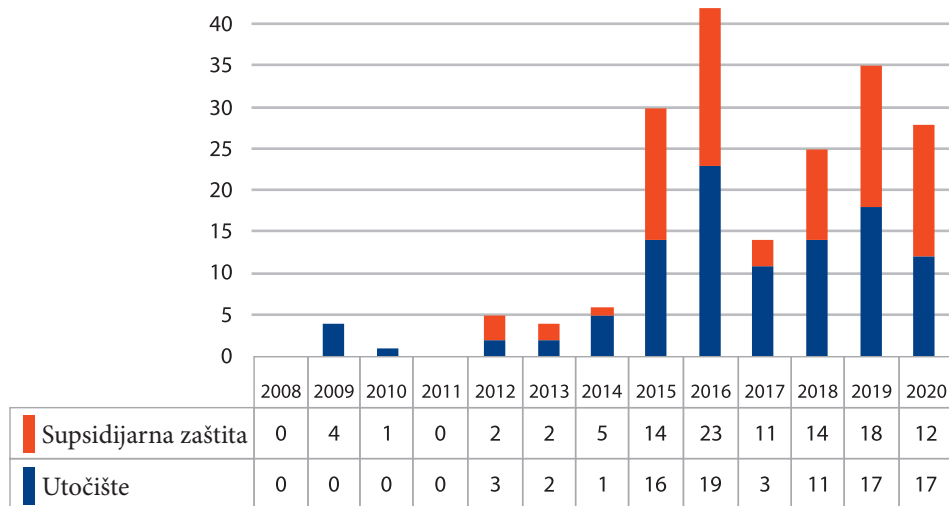
Od januara do decembra 2020. godine, 144 osobe su podnele zahtev za azil. Od tog broja, 56 zahteva je podneto Kancelariji za azil pisanim putem. Broj podnetih zahteva je skoro duplo manji u odnosu na isti period 2019. godine, kada je podneto 252 zahteva. Do 31. decembra, najviše zahteva su podneli državljani Irana (29), Sirije (21), Burundija (17), Gane i Iraka (po 12), Turske (5), Libije i Severne Makedonije (po 4). U istom periodu, Kancelarija za azil je saslušala 84 osobe u postupku azila. Usvojila je 29 zahteva za azil, dok je odbacila 2 zahteva. Prvostepeni organ je odbio 51 zahtev za 72 osobe. Kancelarija za azil je obustavila postupke azila u 90 predmeta za 119 osoba, jer su tražioci azila u najvećem broju slučajeva napustili RS ili mesto boravka. Od 29 usvojenih zahteva, Kancelarija za azil je u 17 slučajeva donela odluku kojom se odobrava utočište, a u 12 slučajeva odluku kojom se dodeljuje supsidijarna zaštita. Utočište je odobreno osobama koje su državljani Avganistana (6), Irana (5), Burundija (2), Sirije i Iraka (po 1), kao i dvema osobama bez državljanstva. Supsidijarna zaštita je dodeljena državljanima Sirije (4), Avganistana (2), Burundija (2), Somalije (2), Irana (1) i Malija (1). Od 2008. godine i uspostavljanja nacionalnog sistema azila, zaključno s 31. decembrom 2020. godine, Kancelarija za azil je usvojila zahtev za azil 194 stranca. Odobrila je 90 utočišta i dodelila 104 supsidijarne zaštite.



Grafikon 2. Broj osoba u odnosu na koje su sprovedene službene radnje i donete odluke u periodu januar–decembar 2020. godine



Grafikon 3. Usvojeni zahtevi za azil do 31. decembra 2020. (broj osoba)



Grafikon 4. Broj donetih pozitivnih odluka u postupku azila po godinama

1.3. Rad Komisije za azil i Upravnog suda

U periodu od 1. januara do kraja oktobra 2020. godine, drugostepeni organ primio je 63 žalbe. Od toga je 51 žalba izjavljena na rešenje Kancelarije za azil, dok je 13 žalbi izjavljeno jer prvostepeno rešenje nije izdato u zakonom određenom roku (zbog ćutanja uprave). U istom periodu, Komisija za azil je donela 52 rešenja, od čega je žalba odbijena u 43 predmeta, a u 9 usvojena. U vreme zaključenja ovog izveštaja, postupci po žalbama zbog ćutanja uprave i dalje su bili u toku. U svim slučajevima u kojima je žalba usvojena, rešenje je poništeno, a predmet vraćen prvostepenom organu na ponovni postupak. Drugim rečima, Komisija za azil tokom godine nije donela nijednu odluku kojom je meritorno odlučila o zahtevu za azil.

Upravni sud je u periodu od 1. januara do 31. oktobra 2020. godine primio ukupno 32 inicijalna akta čiji je osnov spora azil. Od tog broja, u trenutku pisanja ovog izveštaja, Upravni sud je rešio tri predmeta, i to odbijanjem dve tužbe¹⁰ i jednog prigovora.¹¹ Pored toga, u toku 2020. godine rešeno je još 11 upravnih sporova koji su bili pokrenuti tokom prethodnih godina. Odbijeno je 9 tužbi,¹² jedna je odbačena,¹³ dok je jedan postupak obustavljen.¹⁴ Tokom 2020. godine Sud nije odlučivao u sporu pune jurisdikcije.

¹⁰ U 7696/20 i U 11206/20.

¹¹ Uv 95/2020.

¹² U 18004/2017, U 3937/2018, U 14660/19, U 18198/18 i U 20092/2019.

¹³ U 18993/2019.

¹⁴ U 13912/19.

2. PRISTUP POSTUPKU AZILA

RS je ratifikovala Konvenciju o statusu izbeglica,¹⁵ kao i dodatni Protokol o statusu izbeglica,¹⁶ na osnovu čega je u obavezi da poštuje načelo *non-refoulement*, odnosno zabranu proterivanja izbeglice na teritoriju zemlje gde bi mu život ili sloboda bili ugroženi.¹⁷ Takođe, ratifikovanjem Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka¹⁸ (Konvencija protiv mučenja), RS se obavezala da će poštovati načelo *non-refoulement* u kontekstu zabrane mučenja.¹⁹ To, između ostalog, znači da je RS dužna da omogući pristup postupku azila strancima koji osnovano strahuju od progona u svojoj zemlji porekla ili onima za koje postoji realan rizik da će biti mučeni u slučaju vraćanja u zemlju porekla ili treću zemlju.²⁰

Pravo na utočište je garantovano Ustavom Republike Srbije (Ustav RS),²¹ dok je postupak azila regulisan ZAPZ²². Kancelarija za azil (u okviru Uprave za strance pri MUP-u), u skladu sa ZAPZ, sprovodi prvostepeni postupak azila i omogućava strancu da iznese sve relevantne činjenice u vezi s opasnostima kojima bi bio izložen u slučaju povratka u zemlju porekla ili drugu zemlju. Na procesna pitanja koja nisu regulisana ZAPZ primenjuju se odredbe Zakona o opštem upravnom postupku²³ (ZOUN).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Stranac ostvaruje pristup postupku azila u RS izražavanjem namere ovlašćenom službeniku MUP-a za podnošenje zahteva za azil. ZAPZ predviđa da stranac koji se nalazi na teritoriji RS ima pravo da izrazi takvu nameru,²⁴ na osnovu čega mu ovlašćeni službenik MUP-a izdaje potvrdu o registraciji.²⁵ Izražavanje namere predstavlja inicijalnu radnju kojom se stranac uključuje u sistem azila,²⁶ a izdata potvrda osnov za boravak stranca u CA ili PTC, u koji mora da se javi u roku od 72 sata od momenta njenog izdavanja.²⁷

Praksa nadležnih organa pokazuje da osobama u potrebi za međunarodnom zaštitom u pojedinim slučajevima nije omogućen efikasan pristup postupku azila, iako se nalaze na teritoriji RS. To se ogleda u činjenici da ne mogu uvek blagovremeno da podnesu zahtev za azil ili im je, usled određenih okolnosti, otežan pristup postupku azila. Pored toga, globalna pandemija virusa korona, te nestabilna epidemiološka situacija tokom čitavog izveštajnog perioda, dodatno su negativno uticali na mogućnost pristupa postupku azila u RS. U ovom poglavlju ćemo prikazati najznačajnije izazove s kojima su se stranci suočavali u tom pogledu.

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

ZAPZ dozvoljava strancu da izrazi nameru da traži azil u unutrašnjosti RS i na graničnim prelazima, odnosno u graničnom pojasu. Načelno, granična policija ima pravo da odluči koga će primiti na teritoriju RS. Međutim, prilikom vršenja granične kontrole, službenici granične policije dužni su da licima koja su u potrebi za međunarodnom zaštitom omoguće pristup postupku azila kako bi postupili u skladu s načelom zabrane proterivanja (*non-refoulement*).²⁸

Tokom 2020. godine nameru da traži azil izrazilo je 2.830 osoba, od kojih je, kao i prethodnih godina, najveći broj to učinio u policijskim upravama u unutrašnjosti RS, gde je u periodu od januara do kraja decembra izdato ukupno 1.649 potvrda o registraciji. U istom periodu, u graničnom pojasu RS je ukupno 1.080 stranaca izrazilo nameru da podnese zahtev za azil.

Rad MUP-a u smanjenom kapacitetu usled epidemiološke situacije doпрineseo je izdavanju manjeg broja potvrda tokom 2020. godine u poređenju s

24 Čl. 4 ZAPZ.

25 Čl. 35, st. 11 ZAPZ. U cilju registracije, ovlašćeni policijski službenik fotografiše stranca i uzima mu otiske prstiju. Maloletnom licu za koje se pouzdano ili nedvosmisleno može utvrditi da je mlađe od 14 godina ne uzimaju se otisci prstiju.

26 Izražena namera predstavlja i osnov za zakonit boravak stranca koji želi da traži azil u RS.

27 Čl. 35, st. 3 ZAPZ.

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

prethodnim godinama.²⁹ I pored toga, njihov broj nije u skladu sa stvarnom namerom stranaca da podnesu zahtev za azil u RS. Drugim rečima, broj osoba koje zaista žele da traže azil znatno je manji, o čemu svedoči i ranije stanje u praksi.³⁰ U izveštajnom periodu, zahtev za azil su podnele samo 144 osobe, pa iz takvog podatka proizlazi da se RS još uvek ne percipira kao država destinacije za većinu stranaca u potrebi za međunarodnom zaštitom.

S druge strane, stranci u velikom broju slučajeva još uvek koriste potvrde o registraciji za potrebe privremenog regulisanja pravnog statusa u RS ili boravka u objektima za smeštaj tražilaca azila i migranata do odlaska u neku drugu državu, što doprinosi opterećenju sistema azila. Na taj način se iscrpljuju kapaciteti državnih organa nadležnih za postupak azila i organizacija koje pružaju pomoć ovoj populaciji.³¹

2.1.1. Izazovi u vezi s pristupom postupku azila

U praksi je uočeno da pojedine okolnosti utiču na efikasnost pristupa postupku azila praktično od samog uspostavljanja sistema u ovoj oblasti u RS. BCLJP je na te probleme ukazivao i prethodnih godina, ali oni još uvek nisu uklonjeni niti je praksa unapređena.³²

Prvi problem se ogleda u činjenici da MUP i dalje izdaje strancima isključivo potvrde o registraciji na srpskom jeziku ćiriličnim pismom.³³ Potvrda sadrži naziv CA ili PTC u koji se stranac upućuje i u koji mora da se javi u roku od 72 sata od momenta registracije, odnosno izdavanja potvrde.³⁴ S obzirom na to da najveći broj tražilaca azila ne razume srpski jezik, ne može se očekivati da shva-

29 Kada je reč o situaciji u Beogradu, prema informacijama koje je tim BCLJP-a dobio od predstavnika Centra za kriznu politiku i reagovanje (Crisis Response and Policy Centre – CRPC), tokom godine su pojedini stranci, koji su se obraćali ovoj organizaciji za pomoć, čekali i po više od dve nedelje na registraciju u Upravi za strance pri PS u Savskoj ulici. Dešavalo se da Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije (KIRS) uputi strance u neki od PTC (najčešće u Divljani), na čijoj teritoriji su stranci mogli da se registruju i dobiju potvrdu, nakon čega su, u slučaju da žele da podnesu zahtev za azil, naknadno upućivani u neki od raspoloživih CA.

30 Vidi više u Lena Petrović (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2019), str. 20, (u daljem tekstu: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*) dostupno na: <https://bit.ly/3ijPLOk>.

31 *Ibid.*, str. 15.

32 *Ibid.*, str. 15–17.

33 Način i postupak registracije, kao i sadržina potvrde o registraciji, propisani su Pravilnikom o načinu i postupku registracije i izgledu i sadržini potvrde o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil (*Sl. glasnik RS*, br. 42/18). Obrazac potvrde o registraciji dostupan je na: <https://bit.ly/34xkK7X>.

34 Čl. 35, st. 3 ZAPZ. Izuzetno, prema st. 2 istog člana, stranac može da izrazi nameru da podnese zahtev i u PTC ili CA, što se, prema saznanju pravnika BCLJP-a, dogodilo u nekoliko slučajeva u CA u Krnjači i CA u Banji Koviljači tokom 2020. godine (imajući u vidu da tamo borave ovlašćeni predstavnici MUP-a).

taju njenu sadržinu. S tim u vezi, ukoliko ne postupe shodno instrukcijama koje su navedene u potvrdi, na tražioce azila se primenjuju nepovoljniji propisi koji regulišu pravni položaj stranaca, koji mogu da ih dovedu u rizik od *refoulement*-a.³⁵

Drugi problem predstavlja nivo informisanosti stranaca koji žele da podnesu zahtev za azil u RS o pravima i obavezama u kontekstu njihovog boravka i drugim značajnim informacijama prilikom registracije.³⁶ Policijski, kao i drugi nadležni službenici, imaju obavezu da omoguće tražiocima azila, na jeziku koji razumeju, pristup osnovnim informacijama koje se odnose na postupak azila, uključujući i pristup prevodiocu, pravnoj pomoći i dr.³⁷ Neophodno je da im se informacije pruže na pouzdan način, tako da im bude jasno koja prava uživaju, ali i koje ih obaveze terete, te kakve posledice nastupaju u slučaju njihovog neispunjavanja. Na potrebu da se poboljša pristup informacijama o postupku azila u svim fazama ukazuje i izveštaj Evropske komisije o stanju u RS od oktobra 2020. godine.³⁸

Shodno informacijama koje poseduje pravni tim BCLJP-a, tražioci azila osnovne informacije, na jezicima koje razumeju, dobijaju prvenstveno od pružalaca besplatne pravne pomoći i predstavnika međunarodnih i nevladinih organizacija prisutnih na terenu.³⁹ S druge strane, službenici Kancelarije za azil tek prilikom održavanja procesnih radnji podnošenja zahteva za azil i usmene rasprave⁴⁰ informišu tražioce azila o pravima i obavezama tokom trajanja postupka azila.

2.1.2. Zaključak i preporuke

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

35 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 21–22.

36 Čl. 56 ZAPZ.

37 *Standardi prijema tražilaca azila u Evropskoj uniji*, UNHCR (Ženeva, jul 2000), str. 7, odeljak C/II, dostupno na: <https://bit.ly/2Qbewq9>.

38 *Izveštaj o Srbiji 2020, radni dokument*, Evropska komisija (Brisel, 6. oktobar 2020), str. 49, dostupno na engleskom jeziku na: <https://bit.ly/2LIRPKp>.

39 Gotovo nijedna osoba s kojim je obavljen razgovor nije navela da je poučena o pravima i obavezama prilikom registracije. Postavlja se pitanje da li policijski službenici uopšte to čine i u kojoj meri, kao i da li tražioci azila dobijaju sve neophodne informacije na jeziku koji razumeju.

40 Na samom početku usmene rasprave.

Neophodno je da MUP konačno počne da izdaje tražiocima azila potvrde o registraciji na jezicima koje razumeju, a da ih službenici prilikom registracije informišu o pravima i obavezama na pouzdan način. Na taj način će tražioci azila biti upoznati sa svim mogućnostima koje su im na raspolaganju tokom postupka, ali i upozoreni o pravnim posledicama ukoliko propuste da izvrše predviđene obaveze.

Pored navedenog, potrebno je da MUP izradi brošure s važnim informacijama na jezicima koje koristi većina tražilaca azila i da ih distribuira u svim svojim organizacionim jedinicama na teritoriji RS. Tako bi se premostila jezička barijera između tražilaca i državnih službenika u slučajevima kada je odsutan prevodilac. Osim toga, dodatno bi se osigurala dostupnost informacija o osnovnim pravima i obavezama u okviru postupka azila u RS.

2.2. Pristup postupku azila u kontekstu pandemije virusa korona

Usled proglašenja pandemije virusa korona na svetskom nivou, Vlada RS je 19. marta 2020. godine donela Odluku o zatvaranju svih graničnih prelaza za ulazak u RS.⁴¹ Ulazak na njenu teritoriju mogao se privremeno omogućiti ukoliko je to u skladu s nacionalnim interesima i iz humanitarnih razloga, kao i ukoliko postoji odobrenje nadležnog organa državne uprave.⁴²

Kao što smo već istakli, pandemija i usvojene mere su u znatnoj meri uticale na mogućnost osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom da pristupe postupku azila u RS, ali i da se tekući postupci efikasno sprovedu tokom 2020. godine⁴³ usled smanjenog kapaciteta rada postupajućih organa.⁴⁴ Statistički podaci pokazuju da je broj izraženih namera i podnetih zahteva za azil znatno manji tokom 2020. godine u poređenju s prethodnim godinama.⁴⁵ S obzirom na činjenicu da se pandemiji virusa korona još uvek ne nazire kraj, upitno je u kojoj će meri tražiocima azila biti omogućen efikasan pristup postupku azila u narednom periodu.

41 *Sl. glasnik RS*, br. 37/20.

42 Čl. 2 Odluke o zatvaranju svih graničnih prelaza za ulazak u RS.

43 U tom smislu je bio otežan položaj tražilaca azila koji borave u CA koji su udaljeni od sedišta Kancelarije za azil, kao što je CA u Banji Koviljači, a posebno CA u Sjenici i Tutinu.

44 Po uvođenju vanrednog stanja, Kancelarija za azil je otkazala sve prethodno zakazane procesne radnje, a zbog nestabilne epidemiološke situacije, tokom 2020. godine sprovodila ih je u manjem broju nego uobičajeno. Nakon ukidanja vanrednog stanja pa do kraja izveštajnog perioda, više službenih radnji podnošenja zahteva za azil i saslušanja u slučajevima klijenata BCLJP-a odloženo je zbog bolesti nekog od učesnika postupka ili zbog većeg broja zaraženih tražilaca azila ili uprave u nekom od CA u kojem je planirano održavanje službene radnje.

45 Vidi odeljak: Statistike.

S tim u vezi, u nastavku teksta ćemo ukazati na neke od preporuka koje su uputila međunarodna ekspertska tela, a koje su pojedine evropske države usvojile za potrebe uspešnog sprovođenja postupka azila tokom pandemije. Predložena postupanja u pojedinačnim slučajevima prate poštovanje svih epidemioloških mera i drugih mera zaštite.

2.2.1. Preporuke međunarodnih tela

S obzirom na pogoršanje epidemiološke situacije izazvane širenjem virusa korona, gotovo sve države u Evropi, uključujući i RS, privremeno su zatvorile svoje granice. Može se pretpostaviti da zbog toga znatan broj osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom nije mogao da napusti svoje države porekla, što je doprinelo povećanju njihovog straha od progona. UNHCR je tim povodom pozvao evropske zemlje da zaštite dosadašnje mnogobrojne dobre prakse i udvostruče napore na jačanju sistema azila u Evropi u aktuelnim teškim vremenima.⁴⁶

Prema međunarodnom pravu, države imaju suverenu nadležnost da uređuju ulazak stranih državljana na njihovu teritoriju. Međutim, restriktivne mere, kao što je zatvaranje granica usled sprečavanja širenja bolesti, ne smeju da onemogućće pristup postupku u kome se utvrđuje postojanje opasnosti od progona. Obavezno je poštovanje načela zabrane proterivanja ili prisilnog vraćanja (*non-refoulement*) kojim se zabranjuje, bez diskriminacije, svako ponašanje države koje na bilo koji način dovodi do vraćanja osoba na teritoriju na kojoj nisu bezbedne, što uključuje odbijanje ulaska na granici i uskraćivanje pristupa teritoriji. Države su dužne da svakoj osobi koja se nalazi pod njihovom nadležnošću, što uključuje i osobe na državnim granicama, obezbede zaštitu od prisilnog udaljenja čim se ona na granici izjasni da je u opasnosti ili da strahuje od povratka u državu porekla ili drugu državu.⁴⁷

UNHCR je istakao da je skoro dve trećine zemalja u Evropi našlo načina da delotvorno upravlja svojim granicama istovremeno dozvoljavajući pristup svojoj teritoriji ljudima koji traže azil.⁴⁸ Lekarski pregledi na granicama, izdavanje potvrda o zdravstvenom stanju ili privremeni karantin po dolasku neke su od mera koje su uspostavile evropske zemlje, a koje su ocenjene kao pozitivne.⁴⁹ Pored

46 *Praktične preporuke i dobra praksa za rešavanje problema u pogledu zaštite u kontekstu pandemije virusa KOVID-19*, UNHCR (april 2020), dostupno na: <https://bit.ly/2Ktv6Bn>.

47 Više o tome: *Ključna pravna stanovišta o pristupu teritoriji lica u potrebi za međunarodnom zaštitom u kontekstu borbe protiv pandemije COVID-2019*, UNHCR (16. mart 2020), dostupno na: <https://bit.ly/2RpbJK7>.

48 Navodi se da je u više od 20 zemalja u Evropi predviđeno izričito izuzeće od zabrane ulaska u zemlju i zatvaranja granica za tražioce azila.

49 U Austriji, svi novi tražioci azila moraju da prođu zdravstveni pregled. Prilikom ulaska i izlaska iz prihvatnih objekata prve faze, meri im se temperatura. U slučaju povišene tempe-

toga, pojednostavljeni su postupci registracije (u pisanoj ili elektronskoj formi ili dodati kao element medicinskih pregleda),⁵⁰ uz automatizovano izdavanje dokumenata. Zatim, sprovedeno je prilagođavanje fizičke infrastrukture prostorija u kojima se rade saslušanja u postupku azila, ili se testiraju i usavršavaju tehnike razgovora na daljinu putem video-konferencija. Kao neki od primera dobre prakse navode se i digitalna registracija zahteva za azil, vođenje intervjua na daljinu⁵¹ i ulaganje napora da se azilni postupci ubrzaju a ostanu pravični.⁵²

U trenutnom kontekstu, UNHCR je preporučio da se razmotre različite mere za upravljanje prilivom tražilaca azila na siguran način, uključujući zdravstveni skrining ili testiranje⁵³ i karantin u obliku preventivne i privremene izolacije.⁵⁴ Ukoliko na snagu dođe zabrana ulaska u zemlju ili zatvaranje granica, trebalo bi razmotriti izričito izuzeće tražilaca azila od zabrane, u kombinaciji s poboljšanim zdravstvenim merama. Tamo gde ne postoji opšte izuzeće, kao minimum, u pojedinim slučajevima treba omogućiti ulazak na teritoriju zemlje

rature, osoba se odmah premešta u izolovani prostor, uspostavljen u svakoj od ustanova, gde medicinsko osoblje vrši dalje preglede. Potvrđeni slučajevi su u karantinu u za to određenim prostorijama. Po potrebi se prebacuju u lokalne bolnice. Uspostavljeni su mehanizmi praćenja za procenu potencijalnih sumnjivih slučajeva. Starije osobe i druge osobe s povećanim rizikom smeštaju se u posebne sobe kad god je to moguće. Otvoreni su novi prihvatni centri na saveznom nivou s ciljem da se rasterete kolektivni centri, kao i da se obezbedi alternativni smeštaj u slučaju da drugi prihvatni centri moraju da se zatvore i stave u karantin zbog slučajeva zaraze virusom korona.

- 50 Malta i Azerbejdžan su primenjivali inovativne pristupe s ciljem da se tražiocima azila omogućući da podnesu zahtev za azil, žalbu i/ili dokumentaciju (uključujući produženje važenja) onlajn. U Nemačkoj, Savezna kancelarija za migracije i izbeglice promenila je politiku prihvatanja lično izraženih zahteva da bi se uskladila sa zahtevom izbegavanja fizičkih kontakata i prihvatala je samo zahteve u pisanom obliku.
- 51 U Austriji, intervjui se odvijaju ili iza staklenih panela, pri čemu su sve strane u postupku na dovoljnoj udaljenosti, ili putem video-konferencije kojoj prisustvuju donosilac odluke i tražilac azila, koji sede u različitim sobama u istoj zgradi.
- 52 U Poljskoj su vlasti usvojile veći stepen fleksibilnosti u dostavljanju dokumentacije koja se odnosi na predmete azila, pa dokumentacija sada može da se dostavlja i skenirana, elektronskom poštom ili redovnom poštom. U Austriji, razgovori se održavaju samo ukoliko se smatra da je to neophodno. U slučajevima za koje je zakazan razgovor, nepojavljivanje tražioca azila trenutno ne povlači automatski nikakve posledice. Tamo gde su postupci obustavljeni, izuzev neophodnih razgovora, rokovi za žalbu na negativnu odluku takođe su suspendovani da bi se tražiocima azila omogućilo da se konsultuju sa svojim pravnim zastupnicima, u skladu s trenutnim merama ograničenja kretanja.
- 53 Ovo može da podrazumeva vizuelno posmatranje, merenje telesne temperature, popunjavanje upitnika za putnike i/ili predočavanje lekarskih potvrda, kao i zdravstvene i laboratorijske preglede od strane medicinskog osoblja, sprovedene na nediskriminatoran način i u skladu s uputstvima SZO i nacionalnih organa vlasti nadležnih za zdravstvo.
- 54 Karantin bi obično trebalo da se sprovodi u trajanju od 14 dana, i to na nediskriminatoran i srazmeran način, kao mera za praćenje potencijalnih simptoma i osiguranje rane detekcije virusa.

u skladu s principom zabrane prisilnog vraćanja (*non-refoulement*). Navedenim alternativnim merama štiti se javno zdravlje i istovremeno se omogućava osoba-ma u potrebi za međunarodnom zaštitom da imaju pristup teritoriji i da budu zaštićene od *refoulement*-a.⁵⁵

Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava (*The Office of the High Commissioner for Human Rights* – OHCHR) istakla je da pooštrene granične kontrole i mere na međunarodnim granicama, uključujući proveru i karantin na ulaznim mestima, moraju osigurati nediskriminaciju, poverljivost i dostojanstvo svakog pojedinca. Trebalo bi uspostaviti mere kojima će se osigurati kontinuirani pristup individualnoj proceni, proceni i utvrđivanju najboljih interesa i međunarodnoj zaštiti prema međunarodnim ljudskim pravima i izbegličkom pravu. Države bi trebalo da razmotre privremenu suspenziju prinudnog povratka tokom pandemije. Ukoliko bi se pribeglo takvom postupanju, neophodno je da bude u skladu s principom *non-refoulement* i drugim proceduralnim garancijama, koje uključuju i propisan postupak, pristup advokatima i prevodiocima, kao i pravo na žalbu na odluku o povratku. U svim slučajevima, sve faze postupaka povratka treba prilagoditi kako bi se osiguralo da su kompatibilne sa strategijama javnog zdravlja.⁵⁶

2.2.2. Zaključak i preporuke

RS bi trebalo da se vodi opisanim smernicama međunarodnih tela i da svoja pravila postupanja i praksu uskladi s upućenim preporukama. Okolnosti izazvane pandemijom virusa korona ne bi trebalo da utiču na mogućnost pristupa postupku azila i da spreče osobe koje beže od rata ili progona da zaštite svoja osnovna ljudska prava. Važno je da se osobama u potrebi za međunarodnom zaštitom omogući pristup teritoriji i pravima, uz poštovanje osnovnih mera zaštite. Pa tako, prilikom pooštrene granične kontrole i sprovođenja mera na graničnim prelazima, MUP treba da razmotri testiranje i eventualno određivanje karantina. Tom prilikom je važno da se obezbedi poštovanje dostojanstva svakog pojedinca i zabrana diskriminacije, a pre svega poštovanje načela *non-refoulement*.

Usled potencijalno dugog trajanja pandemije virusa korona, neophodno je da Kancelarija za azil omogući kontinuitet postupaka azila u RS. U tom smislu bi trebalo obezbediti zaštitu svih aktera postupka od potencijalne zaraze kroz preduzimanje propisanih mera zdravstvene zaštite (postavljanje fizičke barijere između učesnika, obavezno nošenje zaštitne opreme i sl.). Na taj način bi se

55 *Praktične preporuke i dobra praksa za rešavanje problema u pogledu zaštite u kontekstu pandemije virusa KOVID-19*, UNHCR (april 2020), str. 2, dostupno na: <https://bit.ly/2XQIouO>.

56 Više o tome: *Covid-19 and the Human Rights of Migrants: Guidance*, OHCHR (2020), dostupno na: <https://bit.ly/31yb2Cq>.

postupak bezbedno sprovodio, a istovremeno bi se izbeglo uskraćivanje prava na azil osobama u potrebi za međunarodnom zaštitom.

2.3. Pristup postupku azila na Aerodromu „Nikola Tesla“

Po uvođenju vanrednog stanja zbog prevencije širenja virusa korona, Vlada RS je, pored drugih odluka u vezi sa zabranom ulaska stranih državljana, donela i odluku na osnovu koje se međunarodni putnički avio-saobraćaj s Aerodroma „Nikola Tesla“ obustavlja do daljnjeg.⁵⁷ Nakon ukidanja vanrednog stanja u maju, komercijalni letovi su počeli postepeno da se obnavljaju. Do kraja 2020. godine, međutim, avio-saobraćaj nije funkcionisao uobičajenim intenzitetom.

Imajući u vidu situaciju izazvanu pandemijom, tokom izveštajnog perioda nisu zabeležena značajnija kretanja stranaca koji su želeli da izraze nameru da traže azil u RS na aerodromu u Beogradu. Naime, ovlašćeni službenici Stanice granične policije (SGP) na Aerodromu „Nikola Tesla“ izdali su 44 potvrde o registraciji stranaca da podnesu zahtev za azil u RS.⁵⁸

Usled nestabilne epidemiološke situacije tokom cele 2020. godine, pravnici BCLJP-a nisu sprovodili redovne posete⁵⁹ beogradskom aerodromu⁶⁰ radi direktnog pružanja pravne pomoći, već su to činili u nekoliko navrata telefonskim putem, preko službenika SGP. Utvrđeno je da su ranije uočene nepravilnosti u radu MUP-a, nažalost, još uvek prisutne i da negativno utiču na efikasan pristup postupku azila na aerodromu.⁶¹ O svemu tome će biti više reči u nastavku ovog poglavlja.

2.3.1. Intervencije BCLJP-a i izazovi u postupanju granične policije

Od ukupnog broja registracija u izveštajnom periodu, pravnici BCLJP-a su intervenisali u 6 slučajeva, za 15 stranaca. Reč je o državljanima Kube, Sirije i, u

57 Više na: <https://bit.ly/2JS4GFI>.

58 Podatak je dobijen od UNHCR-a Srbija.

59 Pravnici BCLJP-a poseduju privremene dozvole za pristup tranzitnoj zoni Aerodroma „Nikola Tesla“, koje u redovnim okolnostima koriste kada im se obrate stranci koji se tamo nalaze s molbom za pružanje pravne pomoći i informacija o postupku azila u RS.

60 Pre eskalacije epidemiološke krize, samo je jedanput sprovedena poseta aerodromu, kada se pravnom timu BCLJP-a obratila grupa stranaca, državljana Indije i Kube, koja je tvrdila da se nalazi na Aerodromu „Nikola Tesla“, odakle joj nije omogućen izlazak i pristup teritoriji RS. S obzirom na to da pripadnici SGP nisu želeli da pruže BCLJP-u detaljnije informacije o strancima putem telefona, pravnice BCLJP-a su, uz pomoć privremenih dozvola, pristupile tranzitnoj zoni aerodroma. Međutim, članovima navedene grupe su u međuvremenu izdate potvrde o registraciji, na osnovu kojih su napustili tranzitnu zonu i ušli na teritoriju RS.

61 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 24–28.

najvećem broju, državljanima Indije. Do pomenutih intervencija najčešće dolazi kada strancima koji tvrde da su tražili azil pred službenikom granične policije nije odobren ulazak u RS.⁶² ZS predviđa da će se ulazak u zemlju omogućiti strancu iz humanitarnih razloga, iako ne ispunjava uslove za zakonit ulazak, što je upravo razlog traženja azila.⁶³

Pa tako, sredinom septembra, BCLJP-u se putem mejla obratila grupa Indijaca čiji su članovi tvrdili da se nalaze na aerodromu u Beogradu i da im je onemogućen pristup postupku azila i teritoriji RS.⁶⁴ Brzom intervencijom pravnika BCLJP-a, SGP Beograd je putem faksa poslat zahtev da se ovim osobama omogući pristup postupku azila. Međutim, službenici SGP su u naknadnom telefonskom razgovoru obavestili BCLJP da se te osobe ne nalaze u prostorijama aerodroma.

U oktobru 2020. godine pravnicima BCLJP-a se s aerodroma u Jerevanu za pomoć obratila transrodna osoba s Kube A. A., koja je tvrdila da joj nije bio omogućen ulazak iz Jermenije u RS na Aerodromu „Nikola Tesla“ i pristup postupku azila. Nakon toga, ona je vraćena u Jermeniju, gde joj je, navodno, takođe saopšteno da ne može da traži azil. Prilikom sledećeg pokušaja ulaska u RS, A. A. se ponovo obratila službenicima SGP na Aerodromu „Nikola Tesla“, koji su opet odbili da postupe u skladu sa ZAPZ.⁶⁵ Zbog svega navedenog je putem telefona kontaktirala s BCLJP-om s molbom za pomoć. Tek nakon intervencije pravnika A. A. je dobila potvrdu o registraciji, ali je nakon toga prekinula kontakt s BCLJP-om.

Kao u većini slučajeva,⁶⁶ pravnici BCLJP-a ni u navedenim nisu mogli sa sigurnošću da utvrde da li su osobe koje su kontaktirale s njima zaista boravile na aerodromu, odnosno da li su istinski želele da traže azil u RS ili su se obratile BCLJP-u za pomoć samo kako bi izbegle deportaciju. Bez obzira na navedeno,

62 Pravni tim BCLJP-a je, u dogovoru s pripadnicima SGP, postavio postere na kojima se nalaze mejl i broj telefona putem kojih stranci u potrebi za međunarodnom zaštitom mogu da se jave radi pružanja pravne pomoći.

63 Čl. 15, st. 2 ZS.

64 Pravnik BCLJP-a je obavio telefonski razgovor s jednim muškarcem iz grupe, koji je naveo da je stigao na aerodrom s nekoliko članova svoje šire porodice, kao i da se u prostorijama na aerodromu nalazi više desetina lica kojima je oduzet prtljag i onemogućen ulazak u zemlju, kao i pristup postupku azila.

65 U skladu s čl. 4 ZAPZ i čl. 35, st. 1 ZAPZ.

66 Navedeni slučaj je istovetan pojedinim slučajevima o kojima smo ranije izveštavali, kada se pravnicima BCLJP-a putem iste mejl adrese obraćala grupa stranaca koja je tvrdila da je poreklom iz Indije i da se nalazi na beogradskom aerodromu s namerom da pristupi postupku azila. 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>.

službenici SGP imaju obavezu je da postupe u skladu sa ZAPZ radi utvrđivanja identiteta stranca, kao i da mu omoguće pristup postupku azila ukoliko izrazi nameru da traži azil na graničnom prelazu. U slučaju sumnje da neko želi da zloupotrebi taj postupak, zakon jasno predviđa mere koje mogu da se primene.⁶⁷ S tim u vezi, podsećamo da, prema ZS, strancu kome se odbija ulazak u RS služba granične policije treba da izda odluku (na dvojezičnom obrascu) u kojoj se navode razlozi odbijanja ulaska, koja se potom upisuje u putnu ispravu stranca.⁶⁸ Prema dosadašnjem iskustvu pravnog tima BCLJP-a, službenici SGP Beograd ne izdaju u svim slučajevima pojedinačne odluke strancima kojima odbiju ulazak na teritoriju RS, te ne postoji mogućnost ulaganja pravnog leka⁶⁹ protiv te odluke. Iz navedenog proizlazi da se postupak odbijanja ulaska stranca u RS još uvek u većini slučajeva sprovodi na neformalan način. Praksu granične policije u vezi s odbijanjem ulaska kritikovali su u svojim izveštajima i Specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija za mučenje i drugo svirepo, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje⁷⁰ i Zaštitnik građana u okviru Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, na koje je BCLJP i ranije ukazivao.⁷¹ Nažalost, MUP još uvek nije preduzeo sve mere radi otklanjanja uočenih nepravilnosti.

Čak i ukoliko osoba ne ispunjava uslove za ulazak u RS, službenik granične policije ima obavezu da ispita potencijalni rizik od progona i postupanja koje je suprotno apsolutnoj zabrani zlostavljanja pre vraćanja stranca u zemlju iz koje je došao u RS. Neophodno je da službenici SGP budu svesni činjenice da uskraćivanje pristupa postupku azila ili odbijanje ulaska stranca može prouzrokovati ozbiljne posledice po njegov život i bezbednost. Zbog težine takvih posledica,

67 Prema čl. 35, st. 7–8 ZAPZ, ovlašćeni policijski službenik ima pravo pregleda stranca uz puno poštovanje njegovog fizičkog i psihičkog integriteta i ljudskog dostojanstva i pregleda njegovih stvari radi pronalaženja ličnih isprava i dokumenata potrebnih za utvrđivanje identiteta; ovlašćeni policijski službenik ima pravo privremenog zadržavanja svih isprava i dokumenata koji mogu biti od značaja u postupku azila, ako je to potrebno, o čemu se strancu izdaje potvrda. Prema čl. 35, st. 10 ZAPZ, ako stranac namerno ometa, izbegava registraciju ili ne pristane na registraciju, primenjuju se propisi koji uređuju pravni položaj stranaca.

68 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 24–25.

69 Shodno čl. 16 ZS. Navedeno je uočeno samo u slučajevima stranaca za koje su intervenisali pravnici BCLJP-a.

70 Primera radi, konstatovano je da osnovi na kojima se zasniva odluka granične policije o odbijanju ulaska u zemlju i prinudnom vraćanju nisu dokumentovani s dovoljnom preciznošću u pojedinačnim predmetima. Takođe, nijedna odluka o udaljenju s teritorije RS nije uključivala mogućnost ulaganja pravnog leka koji podrazumeva individualnu procenu rizika od vraćanja na mesto na kome bi konkretna osoba mogla biti podvrgnuta mučenju ili drugom svirepom, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju. Vidi više u: *Visit to Serbia and Kosovo*, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, usvojen od strane Saveta za ljudska prava UN, UN. Doc. A/HRC/40/59/Add.1 (25. januar 2019), par. 50, dostupno na: <https://bit.ly.co/5KFR>.

71 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 24–28.

službenici SGP treba da posvete posebnu pažnju osobama koje dolaze iz zemalja za koje je opštepoznato da se u njima vode oružani sukobi ili masovno krše ljudska prava.

2.3.2. Uslovi smeštaja u tranzitnom prostoru Aerodroma „Nikola Tesla“

Prema ZAPZ, postupak azila može se sprovoditi i na graničnom prelazu, odnosno u tranzitnom prostoru vazdušne luke i luke unutrašnjih voda.⁷² Jedan od uslova koje je potrebno ispuniti da bi se omogućilo efikasno sprovođenje postupka u tranzitnom prostoru jeste i obezbeđivanje adekvatnog smeštaja i ishrane za tražioce azila.⁷³ Međutim, prostorije u kojima se zadržavaju stranci još uvek ne ispunjavaju minimalne standarde za te potrebe.⁷⁴

Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM) Zaštitnika građana, pre eskalacije globalne pandemije, 28. januara, sproveo je posetu SGP Aerodroma „Nikola Tesla“ i obišao prostorije u tranzitnom prostoru koje su namenjene boravku stranaca koji ne ispunjavaju uslove za ulazak u RS. U izveštaju⁷⁵ o poseti navodi se da je utvrđeno nekoliko nedostataka koje je potrebno ukloniti. S tim u vezi, NPM je dao preporuke SGP u pogledu kontinuiranog pružanja osnovnih informacija strancima koji borave u tranzitnoj zoni (pravo na besplatnu pravnu pomoć, medicinsku pomoć, kontakt s predstavnicima nevladinih organizacija [NVO] ili članovima porodice),⁷⁶ te da one budu prevedene na jezike kojima se stranci služe u najvećoj meri.⁷⁷ Pored toga, tim NPM je prilikom posete utvrdio i da prostorija na aerodromu, u koju se smeštaju stranci koji ne ispunjavaju uslove za ulazak u RS, nije primerena višednevnom boravku.⁷⁸ U tom smislu je SGP preporučeno da obezbedi prostoriju u skladu s važećim standardima, a da u međuvremenu preduzme mere da se u postojećoj prostoriji unaprede uslovi smeštaja.⁷⁹

72 U skladu s čl. 41, st. 1, tačka 1 ZAPZ.

73 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 27.

74 *Ibid.*

75 Izveštaj Zaštitnika građana o poseti Stanici granične policije Beograd i Aerodromu „Nikola Tesla“, del. br. 7333 od 25. februara 2020, dostupno na: <https://bit.ly/2XSAvVA>.

76 *Ibid.*, str. 4. Data je preporuka u kojoj se navodi da će SGP Beograd na Aerodromu „Nikola Tesla“ na vidnom mestu u prostoriji u koju se smeštaju osobe kojima je odbijen ulazak u RS istaći kontakte relevantnih domaćih i međunarodnih organizacija koje pružaju pomoć u ostvarivanju njihovih prava.

77 *Ibid.*, str. 4. Među navedenim jezicima se spominju engleski, arapski, farsi i urdu.

78 *Ibid.*, str. 7–8. Utvrđeno je, između ostalog, da su ove osobe danima provizorno držane u aerodromskim foajeima, da nema adekvatnih uslova za spavanje, prikladno opremljenih toaleta, pogodnosti za pranje, boravak na otvorenom itd.

79 *Ibid.*, str. 8.

Postupajući po preporukama NPM-a, Uprava granične policije je navela⁸⁰ da je u prostoriji za smeštaj stranaca kojima je odbijen ulazak u RS na vidnom mestu istaknut kontakt BCLJP-a u slučaju potrebe za pružanjem besplatne pravne pomoći. Takođe, Belgrade airport d.o.o, kao novi operater Aerodroma „Nikola Tesla“, obavestio je Zaštitnika građana da su preduzete aktivnosti na unapređenju uslova u postojećoj prostoriji za strance, kao i da je u toku realizacija projekta rekonstrukcije i dogradnje Terminalnog objekta. Ovim projektom je predviđena i izgradnja nove prostorije za navedenu kategoriju stranaca koja će ispunjavati sve potrebne uslove, a čija se realizacija očekuje u prvoj polovini 2021. godine.⁸¹ Prema dostupnim informacijama, tim NPM-a je u oktobru sproveo još jednu posetu Aerodromu „Nikola Tesla“ i SGP Beograd, radi praćenja postupanja prema strancima kojima je odbijen ulazak u RS, kao i postupanja prema preporukama koje je NPM ranije upućivao.⁸²

2.3.3. Zaključak i preporuke

Prema dosadašnjoj praksi SGP Beograd, još uvek postoji rizik da potreba stranaca za međunarodnom zaštitom neće uvek biti prepoznata. Zbog toga je važno da se službenici granične policije kontinuirano informišu o stanju u zemljama koje su zahvaćene ratom ili u kojima se krše ljudska prava. Kako bi se izbegla situacija neprepoznavanja *prima facie* izbeglica, potrebno je da službenici granične policije, uz pomoć prevodilaca⁸³ i uz savetovanje sa službenicima Kancelarije za azil, uvek obave razgovor sa strancima o razlozima napuštanja zemlje porekla, pre nego što im odbiju ulazak u RS. S tim u vezi, bilo bi od koristi da se razmotri mogućnost unapređenja postojećih modaliteta saradnje između službenika SGP i BCLJP-a. Na taj način bi se stvorili uslovi za razvijanje sistema

80 Dopis Odeljenja za obradu podataka, pritužbe i saradnju sa nezavisnim telima Sekretarijata MUP RS 02/4 br. 072/3–54/20–6 od 5. oktobra 2020, a u vezi s dopisom Uprave granične policije 03.5.8.1.2. br 28–196/20–4 od 23. septembra 2020. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2LFFqXM>. Prethodno je isti organ poslao dopis 02/4 br. 072/3–54/20–3 od 13. maja 2020. godine, a u vezi s dopisom Uprave granične policije 03.5.8.1.2. br 28–196/20–2 od 1. aprila 2020, u kome navodi da će kontaktirati s BCLJP-om i drugim relevantnim organizacijama po ukidanju vanrednog stanja; dostupno na: <https://bit.ly/3o20NPU>.

81 Saopštenje Zaštitnika građana od 3. novembra 2020, dostupno na: <https://bit.ly/3sMLHSf>.

82 Tokom posete, policijski službenici su pružili podatke o postupanju prema strancima, izvršen je uvid u relevantnu dokumentaciju, a tim je obišao i prostoriju u koju se smeštaju stranci, kao i odeljak namenjen za žene i decu. Takođe, od službenika aerodroma su dobijene informacije o napretku u pogledu obezbeđivanja odgovarajućih uslova za boravak stranaca. Vidi više u saopštenju Zaštitnika građana od 2. oktobra 2020, dostupno na: <https://bit.ly/3o2ImL0>.

83 Imajući u vidu da za graničnu policiju može biti komplikovano da obezbedi prevodioca u svakom pojedinačnom slučaju, MUP bi trebalo da razmotri mogućnost da se, uz podršku UNHCR-a i drugih organizacija, SGP Beograd stave na raspolaganje usluge prevodilaca.

međusobne podrške u identifikaciji osoba u realnoj potrebi za međunarodnom zaštitom, a u kontekstu sprečavanja zloupotrebe sistema azila.

U slučaju stranaca koji ne ispunjavaju uslove za pristup teritoriji RS, službenici SGP Beograd treba da im, u skladu s odredbama ZS, izdaju oduke o odbijanju ulaska, koje su obrazložene i na jeziku koje stranci razumeju, uz mogućnost ulaganja pravnog leka.⁸⁴ S tim u vezi, MUP treba u što hitnijem roku da razmotri mogućnost predlaganja izmene ZS koja bi trebalo da obezbedi sudsku reviziju odluke o odbijanju ulaska stranca u zemlju, umesto trenutnog zakonskog rešenja koje predviđa samo mogućnost izjavljivanja žalbe organu uprave – MUP-u, bez odložnog dejstva.

SGP Beograd bi ubuduće trebalo da obezbedi neometanu komunikaciju stranaca s predstavnicima relevantnih domaćih i međunarodnih organizacija koje pružaju pomoć u ostvarivanju njihovih prava u vezi s pristupom postupku azila. Takođe, neophodno je da se u tranzitnoj zoni aerodroma u što kraćem roku obezbedi adekvatna prostorija za smeštaj stranaca kojima je odbijen ulazak u RS, a u kojoj će uslovi za boravak biti u skladu s važećim standardima.

2.4. Pristup postupku azila u prekršajnim postupcima

Jedno od načela izbegličkog prava jeste načelo nekažnjavanja izbeglica za nezakonit ulazak ili boravak. Ovo načelo je propisano Konvencijom o statusu izbeglica, kao i ZAPZ.⁸⁵ Takva vrsta zaštite priznaje se izbeglicama zato što one, zbog razloga napuštanja svojih zemalja porekla, kao što su progon, ratno stanje ili ozbiljno kršenje ljudskih prava, nisu u mogućnosti da ispune uslove zakonitog ulaska u određenu zemlju. Načelo nekažnjavanja primenjuje se prema izbeglici koja preduzme sve razumne mere da se javi organima vlasti, da to uradi u razumnom roku i da pokaže da je prekršila imigracione propise u cilju pronalaženja međunarodne zaštite.⁸⁶ S druge strane, stranac koji je nezakonito ušao u zemlju ili tu nezakonito boravi, a ne traži azil, može biti prekršajno kažnjen. Takođe, on može biti prinudno udaljen iz zemlje.

84 Čl. 15 ZS.

85 Član 31 Konvencije o statusu izbeglica predviđa da države ugovornice neće primenjivati kaznene sankcije zbog bespravnog ulaska ili boravka na izbeglice koje, dolazeći direktno s teritorije gde su njihov život ili sloboda bili u opasnosti, ulaze ili se nalaze na teritoriji bez ovlašćenja, pod rezervom da se odmah prijave vlastima i izlože im razloge, priznate kao valjane, svog bespravnog ulaska ili prisustva. Takođe, čl. 8 ZAPZ predviđa da stranac neće biti kažnjen za nezakonit ulazak ili boravak u RS ako bez odlaganja izrazi nameru da podnese zahtev za azil i pruži valjano obrazloženje za svoj nezakonit ulazak ili boravak.

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

Zaštita državne granice u RS obezbeđuje se normama koje su sadržane u dva zakona – ZS i Zakonu o graničnoj kontroli (ZOGK).⁸⁷ Oba zakona regulišu nezakonit prelazak državne granice, dok je pitanje nezakonitog boravka regulisano odredbama ZS. Prema ZOGK, prelazak državne granice je svako kretanje ljudi preko državne granice. Državna granica se prelazi na graničnom prelazu s važećom putnom ispravom ili drugom ispravom propisanom za prelazak državne granice, u radno vreme graničnog prelaza i u skladu s međunarodnim ugovorom.⁸⁸ Drugačiji prelazak granice je prekršaj za koji je predviđena novčana kazna, kao i kazna zatvora. Nezakonit ulazak u RS definisan je i ZS.⁸⁹ Pod nezakonitim boravkom u smislu ZS podrazumeva se boravak na teritoriji RS bez vize, odobrenja boravka ili drugog zakonskog osnova.⁹⁰

Načelo nekažnjavanja primenjuje se u RS pred prekršajnim sudovima koji utvrđuju prekršajnu odgovornost stranca za nezakoniti ulazak ili boravak.⁹¹ U skladu sa Zakonom o prekršajima (ZP),⁹² prekršajni sudovi moraju obezbediti okrivljenima procesne garancije. ZP posebno garantuje pravo na odbranu.⁹³ Kada su stranci u pitanju, za njih je posebno važno načelo zakonitosti,⁹⁴ kao i načelo pomoći neukoj stranci koje predviđa ZP.⁹⁵

Na osnovu iskaza okrivljenog stranca, sudija mora voditi računa o svim okolnostima slučaja, a naročito o tome da li okrivljeni ima nameru da traži azil u RS. To je momenat kada okrivljeni stranac može pred sudijom tražiti azil, odnosno kada mu sud svojom odlukom praktično omogućava pristup postupku azila.⁹⁶ Pored eksplicitnog izražavanja namere, stranac to može učiniti i posredno, na osnovu svojih iskaza iz kojih sudija jasno može zaključiti da se radi o osobi u potrebi za međunarodnom zaštitom. Da bi sudija utvrdio takvo činjenično sta-

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

88 Čl. 12 ZOGK.

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

90 Čl. 74 ZS.

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

92 *Sl. glasnik RS*, br. 65/2013, 13/2016 i 98/2016 – odluka Ustavnog suda.

93 Čl. 93 ZP.

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

95 Čl. 90 ZP.

96 Tada ga upućuje na Kancelariju za azil kao nadležni organ za sprovođenje postupka azila.

nje, potrebno je da ispita sve razloge napuštanja zemlje porekla, kao i razloge dolaska u RS.⁹⁷

U tom smislu, uloga prekršajnih sudova je delikatna jer je na njima da sankcionišu svaku povredu propisa kojima je regulisan prelazak državne granice. S druge strane, potrebno je da zaštite prava svih osoba koje ispunjavaju uslove za priznavanje statusa izbeglice u skladu s međunarodnim i domaćim propisima. Radi toga, neophodno je da sudovi poznaju i da pravilno tumače i povezuju određene propise prilikom ocene da li će se protiv stranca pokretati prekršajni postupak zbog nezakonitog ulaska ili boravka u RS, te na koji način će se on voditi i okončati.⁹⁸

2.4.1. Podaci o prekršajnim postupcima

Prema podacima do kojih je BCLJP došao tokom 2020. godine,⁹⁹ za nezakonit prelazak državne granice, prema ZOGK, pokrenuta su 554 postupka, dok je za nezakonit ulazak, prema ZS, vođeno 58 postupaka. Za nezakonit boravak vođeno je 268 postupaka u skladu s odredbama ZS.

U istom periodu, 334 stranaca bilo je prekršajno odgovorno za nezakonit prelazak državne granice, a 194 za nezakonit boravak u RS. Zaštitna mera udaljenja stranca izrečena je u 20 slučajeva. Prekršajni sudovi su u samo 15 slučajeva obustavili postupak zato što su stranci tražili azil. Ti podaci nam pokazuju da sudovi u malom broju predmeta primenjuju načelo nekažnjavanja izbeglica, dok, s druge strane, u velikom broju slučajeva kažnjavaju državljane zemalja koje nisu bezbedne ili gde se vodi rat.

2.4.2. Analiza odluka prekršajnih sudova

Kroz analizu pojedinih presuda prekršajnih sudova može se zaključiti da nadležni organi još uvek sprovode praksu kažnjavanja izbeglica zbog nezakonitog ulaska, odnosno boravka na teritoriji RS.¹⁰⁰ U pojedinim odlukama prekršajnih sudova ne vidi se na koji način je sud cenio razloge nezakonitog prelaska državne granice, nezakonitog ulaska, odnosno boravka na teritoriji RS, a posebno razloge napuštanja zemlje porekla. I dalje je prisutan problem obezbeđivanja prevodioca, kako bi osobe u postupku koje nisu državljani RS imale pravo da prate tok

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

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

99 U pitanju su statistički podaci i kopije anonimiziranih presuda dostavljene BCLJP-u od strane 39 sudova na teritoriji RS na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja za period od 1. januara do 31. maja 2020. godine, kao i od strane 10 sudova na teritoriji RS za period od 1. jula do 31. oktobra 2020. godine.

100 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 36–39.

postupka preko prevodioca i da u tom postupku upotrebljavaju svoj jezik.¹⁰¹ Pored toga, primetna je i neujednačena praksa prekršajnih sudova u RS kada je reč o postupanju prema izbeglicama. Uvidom u presude je uočeno i da sudovi oslobađaju osuđene troškova postupka.¹⁰² U nastavku odeljka analiziraćemo odluke pojedinih prekršajnih sudova donetih u periodu od januara do novembra 2020. godine.

a) Prepoznavanje stranca u potrebi za međunarodnom zaštitom

Praksa prekršajnih sudova ukazuje da, u određenim slučajevima, sud nije utvrdio sve okolnosti na osnovu kojih bi mogao da proceni da postupak treba obustaviti i uputiti stranca na organ nadležan za postupak azila. Takvo postupanje je zabeleženo, na primer, u presudi Prekršajnog suda u Jagodini,¹⁰³ u kojoj je državljanin Avganistana proglašen odgovornim za prekršaj koji mu se stavlja na teret. U dispozitivu navedene presude ističe se „da je u pitanju lice koje je tražilo azil i kod sebe nema novčanih sredstava“. U ovom slučaju, Sud je potpuno ignorisao činjenicu da je stranac izrazio nameru da podnese zahtev za azil. Umesto toga, Sud je trebalo da donese rešenje o obustavi postupka i da uputi stranca u dalji postupak azila. Međutim, konstatujući da se tokom postupka nisu pojavile okolnosti koje bi isključile prekršajnu odgovornost okrivljenog, Sud je oglosio stranca odgovornim i izrekao mu opomenu. Slični primeri takođe su zabeleženi kod istog suda, koji je državljanine Avganistana proglasio odgovornima za prekršaj i izrekao im opomenu.¹⁰⁴

Prekršajni sud u Pirotu¹⁰⁵ nije ispitivao sve okolnosti u vezi s predmetom državljanina Irana niti ga je uputio na organ nadležan za postupak azila, iako se u obrazloženju presude¹⁰⁶ konstatuje da je naveo da je „iz Irana krenuo zbog loše političke situacije, jer ima problema“. Umesto toga, Sud ga je osudio na zatvorsku kaznu u trajanju od 5 dana. U obrazloženju se navodi da se radi o osobi koja nema lična dokumenta, te da je „u interesu opšte bezbednosti prema okrivljenom izrečena kazna zatvora, kako bi nadležni organi tačno utvrdili njegov identitet, posebno jer je i ranije evidentiran kroz sistem ‘Afis’, u koji je sudija izvršio uvid“. ¹⁰⁷ Slično postupanje ovog suda zabeleženo je i u predmetima dva državljanina Avganistana, koji su ilegalno prešli granicu iz pravca Bugarske.¹⁰⁸

101 U skladu s čl. 94, st. 4 ZP.

102 U skladu s čl. 145 ZP.

103 Presuda Prekršajnog suda u Jagodini 7-Pr.br. 2202/20 od 26. maja 2020. godine.

104 Vidi: *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period januar–jun 2020. godine*, Beogradski centar za ljudska prava, str. 17 (u daljem tekstu: *Pravo na azil, januar–jun 2020*), dostupno na: <https://bit.ly/3cg0RcR>.

105 Odeljenje suda u Dimitrovgradu.

106 Presuda I-5 PR 1938/20 od 30. avgusta 2020. godine.

107 Afis predstavlja bazu podataka MUP-a u koju se unose podaci o počiniocima krivičnih dela i prekršaja na teritoriji RS, a koju MUP koristi i za evidentiranje tražilaca azila.

108 U pitanju su presude I-5 br. 1227/20 i I-5 br. 1228/20 od 2. jula 2020. godine.

Prekršajni sud u Zaječaru je osudio državljanina Iraka na 5 dana zatvora, iako u obrazloženju presude stoji da je naveo „da je iz Iraka preko Turske došao do Bugarske sa još dvanaestoro ljudi sa željom da idu u Evropu“.¹⁰⁹ U ovom predmetu nadležni sud nije uzeo u obzir tu činjenicu i nije razmotrio mogućnost da uputi osobu na organ nadležan za postupak azila.

Na novčane kazne u rasponu od 5.000 do 10.000 dinara pred Prekršajnim sudom u Sremskoj Mitrovici¹¹⁰ osuđeni su državljani Avganistana, Pakistana i Sirije. U obrazloženju svake od donetih presuda¹¹¹ navodi se da ove osobe nisu želele da ostanu u RS, već su želele da idu u zemlje zapadne Evrope,¹¹² te da nisu tražile azil u RS niti im je to namera. Iako ove osobe nisu eksplicitno izrazile nameru da traže azil u RS, Sud je u svom postupanju ipak trebalo da uzme u razmatranje okolnosti koje bi načelno mogle da predstavljaju osnov za izbegličku zaštitu. Sud je trebalo da ispita sve razloge napuštanja zemlje porekla, kao i razloge dolaska ovih osoba u RS, te da postupi u skladu s načelom nekažnjavanja.

Stav koji je zauzeo Prekršajni sud u Pančevu¹¹³ predstavlja primer koji pokazuje kako sud prilikom utvrđivanja činjeničnog stanja vodi računa o tome iz koje zemlje dolazi tražilac azila. Naime, Sud je, u slučaju državljanina H. S., odbacio rešenjem zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, s obzirom na to da je H. S. izjavio pred Sudom da želi da traži azil u RS.

b) Pravo na upotrebu jezika

Pravo na upotrebu jezika, predviđeno ZP,¹¹⁴ predstavlja temelj prava na odbranu u širem smislu.¹¹⁵ ZP propisuje da stranke i drugi učesnici u postupku koji nisu državljani RS imaju pravo da prate tok postupka preko prevodioca i da u tom postupku upotrebljavaju maternji, odnosno jezik koji razumeju. To pravo mora biti vidljivo poštovano kroz obrazloženje odluke.

Na osnovu kratkih obrazloženja u najvećem broju presuda,¹¹⁶ ne može se zaključiti da li je u toku saslušanja okrivljenog prisustvovao prevodilac. Takođe, ne može se zaključiti da li je okrivljeni razumeo jezik na kojem se vodi postupak.

109 Prekršajni sud u Zaječaru, presuda 1.PR 2208/20 od 18. avgusta 2020. godine.

110 Odeljenje suda u Šidu.

111 Reč je o presudama I-1 br. 3066/20 i I-1 br. 3059/20 od 13. oktobra 2020. godine, kao i I-2 br. 2959/20 i I-2 PR br. 2960/20 od 9. oktobra 2020. godine.

112 Italiju, Austriju i Dansku.

113 Presuda Prekršajnog suda u Pančevu br. 12 PR 1670/2020–5 od 28. februara 2020. godine.

114 Čl. 94 ZP.

115 Radmila Dragičević Dičić i ostali, *Primena načela nekažnjavanja izbeglica u prekršajnom postupku*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2016), dostupno na: <https://bit.ly/3ikNoQE>.

116 Primer takvog postupanja zabeležen je kod Prekršajnog suda u Senti, Odeljenje u Kanjiži, u presudi II-4 Pr. 6/20 od 6. januara 2020. godine, kod Prekršajnog suda u Jagodini u presudi 10 br. 103/20 od 8. januara 2020. godine, kao i kod Prekršajnog suda u Sremskoj Mitrovici,

Ono što do kraja ostaje nejasno kod ovih presuda jeste kako je sâm sud preveo određene činjenice ukoliko nije bio angažovan prevodilac. U slučaju da je prevodilac i bio angažovan, sud je to svakako propustio da navede.

Primeru radi, Prekršajni sud u Novom Sadu je obavestio BCLJP da je svim osobama protiv kojih se vodio prekršajni postupak, a kojima je to bilo potrebno, obezbeđen sudski tumač.¹¹⁷ Međutim, ni u jednoj od presuda koje je ovaj sud dostavio BCLJP-u ne navodi se da je angažovan prevodilac niti da okrivljeni razumeju jezik na kojem se vodio postupak.¹¹⁸

Kod pojedinih sudova je obezbeđeno prisustvo prevodioca, ali se ne može zaključiti da li su u pitanju prevodioci za jezik koji razumeju osobe protiv kojih se vodi prekršajni postupak. Na primer, Prekršajni sud u Pirotu je obavestio BCLJP da su svim osobama koje ne razumeju srpski jezik obezbeđeni prevodioci, ali je takođe istakao da nije u obavezi da vodi posebnu evidenciju za koje strane jezike je angažovan prevodilac¹¹⁹ u svakom konkretnom slučaju.

Rasprostranjena je i praksa angažovanja prevodilaca za engleski jezik, iako se radi o prekršajnim postupcima osoba koje ne dolaze s engleskog govornog područja. Pa tako, u prekršajnim postupcima koji su se vodili u predmetima državljana Irana, Maroka, Bangladeša, Avganistana, Sirije i Iraka angažovani su prevodioci za engleski jezik. Međutim, u obrazloženju presuda ne stoje informacije na osnovu kojih bi se nedvosmisleno utvrdilo da su osobe bile u mogućnosti da razumeju postupak na tom jeziku.¹²⁰

Odeljenje suda u Šidu, i to u sledećim presudama: I-1 br. 3066/20 i I-1 br. 3059/20 od 13. oktobra 2020. godine, kao i I-2 br. 2959/20 i I-2 br. 2960/20 od 9. oktobra 2020. godine.

Prekršajni sud u Novom Pazaru (dopis broj SU-17a 4/20 od 24. juna 2020. godine) i Prekršajni sud u Loznici (dopis broj SU-II-17a 6/20 od 29. juna 2020. godine) obavestili su nas da u prekršajnim postupcima koji su se vodili protiv stranaca nisu korišćene usluge prevodioca.

117 Obaveštenje Prekršajnog suda u Novom Sadu povodom zahteva BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja SU br. II-17a 44/20-1 od 14. decembra 2020. godine.

118 U pitanju su sledeće presude donete protiv državljana Libije, Jordana i Turske: 1 br. 7852/2020 od 21. jula 2020. godine, III-27 br. 12986/2020 od 29. oktobra 2020. godine, 20 br. 12649/2020 od 24. oktobra 2020. godine, 5 br. 12616/2020 od 23. oktobra 2020. godine, 5 br. 12618/2020 od 23. oktobra 2020. godine, 5 br. 12619/2020 od 23. oktobra 2020. godine, 5 br. 12620/2020 od 23. oktobra 2020. godine, 5 br. 12621/2020 od 23. oktobra 2020. godine, 5 br. 12565/2020 od 22. oktobra 2020. godine, 5 br. 12566/2020 od 22. oktobra 2020. godine, 5 br. 12567/2020 od 22. oktobra 2020. godine, 5 br. 12568/2020 od 22. oktobra 2020. godine, i 5 br. 12569/2020 od 22. oktobra 2020. godine,

119 Obaveštenje Prekršajnog suda u Pirotu povodom zahteva BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja SU II-17a 11/20-1 od 8. decembra 2020. godine.

120 Takvo postupanje je evidentirano u presudama Prekršajnog suda u Pirotu, Odeljenje suda u Dimitrovgradu, u sledećim presudama: I-5 br. 1938/20 od 30. avgusta 2020. godine, I-5 br. 1931/20 od 27. avgusta 2020. godine, I-5 br. 2620/20 od 27. oktobra 2020. godine, I-5 br. 1867/20 od 24. avgusta 2020. godine, I-5 br. 1845/20 od 19. avgusta 2020. godine, zatim I-5 br. 2622/20 i I-5 br. 2623/20 od 27. oktobra 2020. godine, I-5 br. 1313/20 od 14. jula 2020. godine,

c) Deca u prekršajnom postupku¹²¹

Analizom prikupljenih prekršajnih presuda koje se odnose na nepraćenu i razdvojenu decu, BCLJP je utvrdio da su sudovi u najvećem broju slučajeva *proprio motu* vodili računa o uzrastu okrivljenog, ali samo u pogledu izricanja vaspitnih mera.¹²² U velikom broju presuda, međutim, primetan je nedostatak ostalih procesnih garancija koje su primenljive na decu u prekršajnom postupku, iako je sud dužan da se stara da neznanje i neukost stranke ne idu na štetu njenih prava.¹²³

Prekršajni postupak prema deci je hitan, pri čemu hitnost postupka nikako ne sme biti opravdanje za odsustvo zaštitnih procesnih garancija, a naročito adekvatne starateljske zaštite. Pre izricanja vaspitne mere ili kazne, sud ima obavezu da pribavi mišljenje nadležnog organa starateljstva.¹²⁴ Iz mnogih presuda se ne može utvrditi da li je saslušanju prisustvovao staratelj deteta, a kamoli da li je sud uzeo u obzir mišljenje organa starateljstva o psihofizičkom stanju deteta prilikom odmeravanja kazne.¹²⁵ Dalje, iz dostavljenih presuda se ne vidi ni da su nepraćena i razdvojena deca imala branioca u prekršajnom postupku. Dodatno, niti jedna odluka prekršajnog suda u koju je BCLJP imao uvid ne sadrži informaciju o tome da li su nepraćena i razdvojena deca poučena o pravu na branioca.¹²⁶ Još jednom ističemo da sud ima obavezu da se stara o tome da neznanje ili neukost stranaka ne bude na štetu njihovih prava.¹²⁷ S obzirom na to da nisu poučena o pravu na odbranu, razumno je pretpostaviti da deca nisu ni bila svesna mogućnosti ulaganja pravnog leka. U vezi s pravima na odbranu u širem smislu, ističemo da je, analizom pojedinih presuda u koje je BCLJP imao uvid,

kao i I-5 br. 1227/20 i I-5 br. 1228/20 od 2. jula 2020. godine. Sve osobe su osuđene na zatvorske kazne u trajanju između 5 i 8 dana. Kaznu zatvora u trajanju od 5 dana, uz isto postupanje, u jednom predmetu je odredio i Prekršajni sud u Zaječaru, presuda I.br. 2208/20 od 18. avgusta. 2020. godine. Na isti način je, uz izricanje opomena umesto zatvorskih kazni, postupio i Prekršajni sud u Senti, Odeljenje u Kanjiži, u sledećim presudama: II-7 br. 1702/20 od 2. oktobra 2020. godine, II-7 br. 1774/20 od 7. oktobra 2020. godine, II-7 br. 1696/20 od 1. oktobra 2020. godine, II-7 br. 1541/20 od 8. septembra 2020. godine i II-1 br. 1936/20 od 28. oktobra 2020. godine.

121 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 106–114.

122 Čl. 74 ZP.

123 Čl. 90 ZP.

124 Čl. 292, st. 1–2 ZP. Organ starateljstva bio je prisutan u dva prekršajna postupka koja su pred Prekršajnim sudom u Senti, Odeljenje u Kanjiži, vođena protiv dva maloletnika iz Avganistana. Njima su izrečene vaspitne mere ukora. U pitanju su presude II-7 PRM 84/2020 od 1. oktobra 2020. godine i II-1 PRM 102/2020 od 29. oktobra 2020. godine.

125 Rešenje Prekršajnog suda u Subotici PRM 11–11/20 od 28. februara 2020. godine i rešenje 8 PRM 8/2020 od 12. februara 2020. godine.

126 Rešenje Prekršajnog suda u Senti II-1 PRM 43/2020 od 25. februara 2020. godine i sledeća rešenja Prekršajnog suda u Senti, Odeljenje u Kanjiži: II-3 PRM 6/2020 od 21. januara 2020. godine, II-7 PRM 84/2020 od 1. oktobra 2020. godine i II-1 PRM 102/2020 od 29. oktobra 2020. godine.

127 Čl. 90 ZP.

utvrđeno da deca nisu bila poučena o pravu na prevođenje i vođenje postupka na maternjem jeziku ili jeziku koji razumeju.¹²⁸

Primeru radi, Prekršajni sud u Loznici je nepraćenom detetu iz Avganistana izrekao meru opomene zbog toga što je zatečeno u pokušaju da ilegalno pređe državnu granicu s namerom da nastavi put do Nemačke. Dete tom prilikom nije posedovalo važeću putnu ispravu ili druge isprave propisane za prelazak državne granice.¹²⁹ Iz sadržaja presude nije bilo moguće utvrditi da li je detetu tokom postupka bio obezbeđen prevodilac, da li je suđenju prisustvovao staratelj, niti da li je pribavljeno mišljenje nadležnog organa starateljstva. Ne navodi se ni da li je dete poučeno o pravu na branioca. Prilikom utvrđivanja činjeničnog stanja, „Sud je cenio prilike u kojima se okrivljeni nalazi, odnosno činjenicu da je lice maloletno, bez materijalnih sredstava, da je napustio svoju državu zbog ratnih sukoba i teške materijalne situacije“.¹³⁰ Sud, međutim, nije dodatno ispitivao da li postoje okolnosti koje mogu da dovedu do isključenja prekršajne odgovornosti, odnosno da li će radi o osobi koja je u potrebi za međunarodnom zaštitom.

2.4.3. Zaključak i preporuke

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

Neophodno je da sud, u slučaju postojanja indicija da je u pitanju osoba koja je u potrebi za međunarodnom zaštitom, temeljno ispita da li postoje uslovi za primenu čl. 8 ZAPZ, odnosno čl. 31 Konvencije o statusu izbeglica. Sud treba adekvatno da obrazloži (ne)postojanje tih uslova u svojim odlukama.¹³¹ S tim u vezi, da bi sud izvršio pravilnu procenu da li je u pitanju osoba na koju se može primeniti načelo nekažnjavanja za nezakonit ulazak, odnosno boravak, važno je da uzme u obzir javno dostupne činjenice o ratnom stanju ili kršenju ljudskih prava u državi njenog porekla.

128 Čl. 94, st. 5 ZP. Primera radi, tako je postupio Prekršajni sud u Senti, Odeljenje u Kanjiži. U pitanju su sledeće presude: II-7 PRM 84/2020 od 1. oktobra 2020. godine i II-1 PRM 102/2020 od 29. oktobra 2020. godine.

129 Prekršajni sud u Loznici, presuda 4-br. 27/20 od 5. septembra 2020. godine.

130 *Ibid.*

131 To važi i kada je u pitanju osoba koja ne želi da traži azil u RS, ali koja je navela razloge svog nezakonitog ulaska ili boravka u RS, koji su načelno osnov za izbegličku zaštitu. U tom slučaju, sud bi direktno primenio čl. 31 Konvencije o statusu izbeglica. Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 39.

Posebno je važno da u prekršajnim postupcima, gde se kao okrivljeni pojavljuju potencijalne izbeglice, odluke sadrže detaljno obrazloženje.¹³² Takođe, one treba jasno da naznače da li je u toku postupka prema strancu bilo obezbeđeno prisustvo tumača ili drugog lica koje garantuje vođenje postupka na jeziku koji okrivljeni razume. Odluka mora biti u celosti prevedena na jezik koji stranac razume.¹³³

Svi prekršajni sudovi moraju da obrate posebnu pažnju na postupanje prema nepraćenoj i razdvojenoj deci, kao i da tom prilikom obezbede primenu svih procesnih garancija, prvenstveno adekvatne starateljske zaštite. U tom smislu je neophodno da se uključi organ starateljstva i da sud ceni njegovo mišljenje o najboljem interesu deteta prilikom donošenja odluke. Takođe, prekršajni sudovi moraju u postupku prema nepraćenoj deci da osiguraju, bez izuzetka, pravo na branioca i prevodioca na jezik koji razumeju. S druge strane neophodno je da se sudovi uzdrže od izricanja zaštitnih mera udaljenja deteta s teritorije RS ukoliko prethodno nisu procenili postojanje rizika od kršenja načela *non-refoulement*.

2.5. Pristup postupku azila u Prihvatilištu za strance

Prihvatilište za strance (Prihvatilište)¹³⁴ jeste objekat za smeštaj stranaca kojima nije dozvoljen ulazak u RS ili za koje je doneto rešenje o proterivanju, udaljenju iz zemlje ili o vraćanju, ali ih nije moguće odmah udaljiti.¹³⁵ Strancima nadležni organ, odnosno granična policija, u skladu sa zakonom, određuje boravak u ovom objektu pod pojačanim policijskim nadzorom.¹³⁶ Prihvatilište je u nadležnosti MUP-a.

U Prihvatilište se mogu smeštati stranci i tražioci azila. Za određivanje boravka stranaca u Prihvatilištu nadležna je Kancelarija za azil,¹³⁷ kao i područne policijske uprave i granična policija.¹³⁸ Postupanje prema strancima smeštenim u Prihvatilište mora da bude u skladu s Ustavom RS, potvrđenim međunarodnim

132 U skladu s čl. 254, st. 4 ZP, sud u obrazloženju presude mora izneti sadržinu zahteva za pokretanje postupka, utvrđeno činjenično stanje uz navođenje dokaza, propise na kojima se zasniva presuda i razloge za svaku tačku presude.

133 Takođe, shodno čl. 254, st. 5 ZP, u uputstvu o pravnom leku sud treba da pruži strancu jasne smernice o tome kome se žalba izjavljuje, u kom roku i na koji način.

134 U RS trenutno postoji samo jedno prihvatilište i ono se nalazi u Padinskoj Skeli, u Beogradu. U planu je pokretanje još dva objekta prihvatilišta – u Plandištu i Dimitrovgradu. Usled tehničkih problema, kao i zbog nedostatka policijskih službenika koji bi tamo bili angažovani, ova dva objekta još uvek nisu aktivirana. Dopis Ministarstva unutrašnjih poslova – Sekretarijat – Odeljenje za obradu podataka, pritužbe i saradnju sa nezavisnim telima, 02/4, br. 072/3–118/20–8, od 16. oktobra 2020. godine, dostupno u arhivi BCLJP-a.

135 Čl. 3, st. 1, tač. 28 ZS.

136 Čl. 87 ZS.

137 Čl. 77 i 78 ZAPZ.

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

ugovorima¹³⁹ i drugim relevantnim propisima, te njihova ljudska prava moraju da se poštuju bez obzira na bilo koje lično svojstvo i pravni status.

Prema odredbi ZAPZ, stranac koji je u potrebi za međunarodnom zaštitom može izraziti nameru da traži azil pred službenikom MUP-a raspoređenog u Prihvatilište.¹⁴⁰ Praksa je da, pošto se stranac obrati službenicima Prihvatilišta s namerom da traži azil, uprava Prihvatilišta obavesti Kancelariju za azil o tome. Nakon toga, Kancelarija za azil izdaje potvrdu strancu o izraženoj nameri za traženje azila. Prema podacima BCLJP-a, do kraja decembra 2020. godine nijedan stranac nije izrazio nameru da traži azil u prostorijama Prihvatilišta.

2.5.1. Pravo na pravnu pomoć

ZAPZ predviđa da tražioci azila imaju pravo na informisanje i besplatnu pravnu pomoć.¹⁴¹ Dodatno, ZS garantuje strancima pristup advokatu, kao i pravo nevladinim i međunarodnim organizacijama da posete Prihvatilište.¹⁴² U toku 2019. godine, pravni tim BCLJP-a je postavio postere u Prihvatilištu uz pomoć kojih se potencijalni tražioci azila mogu informisati o kontaktima pravnog tima, kao i brošure o pravu na azil na četiri jezika (engleskom, arapskom, persijskom i urdu). Veoma je bitno da stranci u Prihvatilištu imaju pristup pravnoj pomoći kako bi mogli da se informišu o svojim pravima i obavezama, a posebno o pravu da traže azil u RS.

Pravnicima BCLJP-a je prethodnih godina uprava Prihvatilišta omogućavala da, po dolasku u Prihvatilište, pravno savetuju strance koji su državljani zemalja iz kojih najčešće dolaze izbeglice. To se vršilo u skladu s odredbama Pravilnika o kućnom redu, koji je propisao da poseta mora biti najavljena najmanje jedan dan ranije, te da može trajati duže od 60 minuta,¹⁴³ što je u praksi bilo realizovano. Godinama unazad, pravni tim BCLJP-a je periodično posećivao Prihvatilište, te je tim prilikama razgovarao s upravom Prihvatilišta i smeštenim strancima. Posete su dogovarane telefonskim putem.

U 2020. godini, pravni tim BCLJP-a nije imao problema u komunikaciji s upravom Prihvatilišta i neometano je realizovao redovne mesečne posete Prihvatilištu, a po pozivu i obavljao besplatno pravno savetovanje stranaca koji su tamo smešteni, a koji su u potrebi za međunarodnom zaštitom. Međutim, pravnom timu BCLJP-a je i dalje onemogućeno da redovno, jednom nedeljno, od uprave dobija statističke podatke o trenutno smeštenim strancima u Prihvatilištu.

Pravni tim BCLJP-a je u toku 2020. godine realizovao ukupno osam redovnih poseta Prihvatilištu i u istom periodu pravno savetovao tri stranca u potrebi

139 Ovde, pre svega, treba imati u vidu čl. 5 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP).

140 Čl. 35, st. 2 ZAPZ.

141 Čl. 56 ZAPZ

142 Čl. 91, st. 2, tač. 3 i 8 ZS.

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

za međunarodnom zaštitom, od kojih je jednog zastupao u postupku azila u RS.¹⁴⁴ Međutim, za vreme njegovog boravka u Prihvatilištu nije održana nijedna procesna radnja u okviru postupka utvrđivanja osnovanosti zahteva za azil.

Potreba za svakodnevnom komunikacijom s upravom i poseta pravnika Prihvatilištu, te znanje o poreklu smeštenih stranaca, značajno je iz više razloga. Prvo, neophodno je pružiti strancima informacije o pravu na azil u RS. Drugo, stranac preko punomoćnika može efikasnije da ostvari pravo na pristup postupku azila u RS. Pristup pravnoj pomoći je važan jer stranac na taj način može da izbegne rizik od prinudnog udaljenja ukoliko mu preti progon ili zlostavljanje u državi porekla.¹⁴⁵

Iako je uspeo da pruži pravnu pomoć onim strancima koji su direktno kontaktirali s njim, tim BCLJP-a nema celovit uvid u praksu MUP-a prema strancima smeštenim u Prihvatilištu tokom 2020. godine. Do zaključenja ovog izveštaja, MUP nije odgovorio na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja koji mu je BCLJP uputio u novembru 2020. godine.¹⁴⁶ U tom pogledu, rad MUP-a je ostao netransparentan.

2.5.2. Zaključak i preporuke

U 2020. godini, saradnja uprave Prihvatilišta s pravnim timom BCLJP-a unapređena je u odnosu na prethodnu godinu. Procedura zakazivanja sastanaka i poseta Prihvatilištu je bila brža, ali prilikom poseta pravnicima nisu imali pristup svim smeštenim strancima. Usled toga, neki stranci verovatno nemaju mogućnost da blagovremeno dobiju pravnu pomoć, osim u slučajevima kad sami stupe u kontakt s UNHCR-om, BCLJP-om ili drugim pružaocima pravne pomoći.

Uprava Prihvatilišta treba da omogući strancima nesmetan i blagovremen pristup pravnoj pomoći. Na taj način bi se osiguralo da sve osobe koje su u potrebi za međunarodnom zaštitom, a smeštene su u Prihvatilištu, budu poučene o pravu na azil u RS. S tim u vezi, napominjemo da uprava Prihvatilišta ne daje informacije o svom radu koje se odnose na smeštene strance i postupanje prema njima. MUP bi trebalo da informacije o broju i državljanstvu smeštenih stranaca učini dostupnim svim zainteresovanim licima,¹⁴⁷ a posebno akterima koji pružaju pravnu pomoć.

144 Klijent BCLJP-a je iz CA u Banji Koviljači, na zahtev uprave CA, tokom 2020. godine privremeno premešten u Prihvatilište.

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

146 BCLJP je tražio u zahtevu od MUP-a podatke za 2020. godinu o broju smeštenih tražilaca azila, njihovom polu i državljanstvu, broju angažovanih službenika MUP-a u Prihvatilištu, broju osoba koje su podnale zahtev za azil i koje su imale usmenu raspravu u postupku azila za vreme boravka u Prihvatilištu.

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

3. RAD NADLEŽNIH ORGANA U POSTUPKU AZILA

Shodno ZAPZ, organi nadležni za sprovođenje postupka azila u RS jesu Kancelarija za azil, Komisija za azil i Upravni sud. U prvom stepenu postupka Kancelarija za azil, organizaciona jedinica MUP-a pri Upravi granične policije. Protiv odluka Kancelarije za azil može se izjaviti žalba Komisiji za azil, nezavisnom organu čijeg predsjednika i članove imenuje Vlada RS.¹⁴⁸ Protiv konačnih rešenja Komisije za azil tužbom se može pokrenuti spor pred Upravnim sudom. U ovom delu izveštaja analiziraćemo rad ovih organa kroz pojedine odluke koje su tokom 2020. godine donete u predmetima u kojima je tražioce azila zastupao pravni tim BCLJP-a.

3.1. Kancelarija za azil

U 2020. godini, međunarodnu zaštitu je dobilo ukupno 29 osoba. Na osnovu broja donetih odluka i sprovedenih službenih radnji, može se zaključiti da je „najveći teret“ postupka azila u RS snosila Kancelarija za azil, kao što je to bio slučaj i 2019. godine.¹⁴⁹ Prvostepeni organ je jedini neposredno utvrđivao činjenice sprovođenjem procesnih radnji u postupku azila (podnošenje zahteva za azil i usmena rasprava), na osnovu kojih je odlučivao o podnetim zahtevima. Naime, od 2008. godine i uspostavljanja sistema azila u RS, drugostepeni organ je samo u tri navrata usvojio zahtev za azil,¹⁵⁰ dok u praksi Upravnog suda nije bilo takvih presuda. Prema tome, u slučaju da im Kancelarija za azil odbaci zahtev, tražioci azila u najboljem slučaju mogu da se nadaju da će njihova žalba, odnosno tužba, biti usvojena, ali samo kako bi predmet bio vraćen nižestepenom organu na ponovno odlučivanje.

U radu Kancelarije za azil tokom 2020. godine bilo je primera dobre prakse. Pa tako, u nekoliko predmeta je priznato pravo na azil tražiocima iz posebno ranjivih grupa, kao što su žrtve mučenja,¹⁵¹ žene koje putuju same ili s decom,¹⁵²

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

149 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 41–66.

150 Rešenje Komisije za azil br. Až-25/09 od 23. aprila 2010. godine, rešenje Komisije za azil br. Až-06/16 od 12. aprila 2016. godine i još jedno rešenje iz 2019. godine.

151 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1403/19 od 11. decembra 2019. godine.

152 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–57/20 od 23. oktobra 2020. godine.

LGBTI osobe,¹⁵³ apatridi¹⁵⁴ ili deca bez pratnje.¹⁵⁵ Kancelarija za azil je, međutim, nastavila s negativnom praksom odlučivanja na osnovu pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, neujednačenog postupanja, kao i s praksom nepoštovanja zakonskih rokova za sprovođenje prvostepenog postupka. Oko 20 odsto ukupnog broja žalbi podneto je jer prvostepena odluka nije doneta u zakonom određenom roku, što ukazuje na neažurnost Kancelarije za azil. O svemu tome će biti više reči u nastavku poglavlja.

3.1.1. Utvrđivanje činjenica i ocena dokaza

Prilikom odlučivanja o osnovanosti pojedinačnog zahteva za azil, Kancelarija za azil treba da prikuplja i razmatra relevantne činjenice, dokaze i okolnosti. Pored činjenica i dokaza koje je u postupku izneo tražilac azila, prvostepeni organ je dužan da uzme u obzir i aktuelne izveštaje o stanju u državi porekla tražioca azila, a, po potrebi, i o tranzitnim zemljama na putu do RS.¹⁵⁶ Informacije o stanju u državama porekla tražilaca azila nalaze se u različitim izveštajima međunarodnih tela, kao što su UNHCR i Evropska kancelarija za podršku azilu (*European Asylum Support Office* – EASO), kao i organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava.¹⁵⁷

Tokom 2020. godine, Kancelarija za azil je usvojila nekoliko zahteva klijenata BCLJP-a i dodelila im utočište ili supsidijarnu zaštitu,¹⁵⁸ u skladu s odredbama ZAPZ.¹⁵⁹ Kancelarija za azil je u tim slučajevima utvrdila osnov progona osoba koje pripadaju posebno ranjivim grupama, kao što su pripadnici LGBTI populacije, žrtve rodno zasnovanog nasilja, osobe bez državljanstva,¹⁶⁰ kao i nepraćena i razdvojena deca.

Krajem oktobra, Kancelarija za azil je donela odluku kojom je usvojila zahtev za azil i dodelila supsidijarnu zaštitu detetu bez pratnje P., poreklom iz Irana.¹⁶¹ Navedenom odlukom je utvrđeno da bi maloletni P. mogao da se suoči s

153 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–2467/17 od 15. januara 2020. godine.

154 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–2063/17 od 11. avgusta 2020. godine

155 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1271/19 od 19. oktobra 2020. godine.

156 Shodno čl. 32 ZAPZ.

157 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 47.

158 O analiziranim odlukama Kancelarije za azil kojima je usvojen zahtev za azil tražiocima azila koje zastupa pravni tim BCLJP-a tokom 2020. godine vidi više u *Pravo na azil, januar–mart 2020*, str. 15 i 21 i *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period jul–septembar 2020*, Beogradski centar za ljudska prava, str. 12, (u daljem tekstu: *Pravo na azil, jul–septembar 2020*) dostupno na: <https://bit.ly/2Npaewb>.

159 Čl. 24 i 25 ZAPZ.

160 Kancelarija za azil je usvojila zahtev A. poreklom iz Palestine, koji je živeo u Libanu, gde je osnovano strahovao od progona. Interesantno je da je A. prethodno odbijen zahtev za azil u Mađarskoj. Kancelarija za azil je utvrdila da A. u Mađarskoj nije imao efikasan pristup postupku azila. Vidi više u *Pravo na azil, jul–septembar 2020*, str. 12.

161 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1271/19 od 19. oktobra 2020. godine.

rizikom od trpljenja ozbiljne nepravde u Iranu, i to kao najbliži srodnik osobe koja je bezbednosno interesantna državnim vlastima. Naime, njegov otac, po zanimanju lekar, aktivno je podržavao Mir Hoseina Musavija (Mir-Hossein Mousavi), jednog od tri opoziciona kandidata na predsedničkim izborima 2009. godine u Iranu.¹⁶² Zbog svog političkog aktivizma bio je osuđen na kaznu zatvora u trajanju od ukupno 3 godine i 2 meseca. Kao politički zatvorenik, proveo je 17 meseci u ozloglašenom zatvoru Evin u blizini Teherana, gde je bio izložen mučenju, nakon čega je prebačen u zatvor Radžai Šahr u gradu Karadž. U međuvremenu je starateljstvo nad maloletnim P. preuzeo njegov deda s očeve strane, budući da su mu roditelji bili razvedeni, a majka nije želela da se brine o njemu.

Mesecima pre izbora u Iranu, organizacije za zaštitu ljudskih prava izveštavale su o talasima hapšenja i zastrašivanja studentskih lidera, sindikalaca i aktivista za prava žena. Vlasti Irana su, u očiglednom nastojanju da ograniče debate i uguše kritičare iz redova opozicije, opstruisale rad novina i ograničile pristup internetu.¹⁶³ Protesti su izbili odmah nakon što je šef iranske izborne komisije unapred objavio da Ahmadinedžad pobeđuje s velikom razlikom.¹⁶⁴ Snage bezbednosti, u najvećem broju pripadnici paravojne formacije Basidž,¹⁶⁵ bile su angažovane da na silu spreče i zaustave proteste, koji su, međutim, nastavljeni do kraja 2009. godine.¹⁶⁶ Prema navodima organizacije *Amnesty International* iz decembra 2009. godine, tokom postizbornih nemira uhapšeno je najmanje 4.000

162 Na izborima koji su održani 12. juna 2009. godine, tadašnji predsednik Irana, Mahmud Ahmadinedžad (Mahmoud Ahmadinejad) imao je tri protivkandidata. Mohsen Rezaei (Mohsen Rezaee) bio je označen kao odlučni konzervativac, dok su Mehdi Karubi (Mehdi Karroubi) i Mir Hosein Musavi važili za reformiste. Štabovi Musavija i Karubija javno su upozoravali na mogućnost izborne krađe. Primera radi, uočena je velika razlika između broja glasača i glasačkih listića koje je odštamalo nadležno ministarstvo, pored čega je proizveden i podeljen dvostruko veći broj verifikacionih pečata. Predstavnici reformističkih kandidata istakli su da bi takve neregularnosti mogle biti zloupotrebjene na izbornim mestima u malim gradovima i selima. Vidi više u: *Violent Aftermath: The 2009 Election and Suppression of Dissent in Iran*, Iran Human Rights Documentation Centre, (31. maj 2013), dostupno na: <https://bit.ly/3rXiW4L>.

163 Prema zvaničnim izbornim rezultatima, Mahmud Ahmadinedžad je osvojio 62,6%, Mir Hosein Musavi 33,8%, Mohsen Rezaei 1,7%, a Mehdi Karubi 0,9% glasova. *Iran: Worsening Repression of Dissent as Election Approaches*, Amnesty International, AI Index MDE 13/012/2009, (februar 2009), dostupno na: <https://bit.ly/2JPBm3>.

164 Zelena boja, koju je tokom izborne kampanje koristio predsednički kandidat Mir Husein Musavi, izabrana je kao simbol demonstracija. Tako je nastao takozvani Zeleni pokret, tačnije neformalna organizacija u kojoj su većinu činile mlade osobe, studenti i srednje imućni građani. Pokret je 5. juna 2009. godine izveo oko 3 miliona demonstranata na ulice Teherana.

165 Basidž (Organizacija za mobilizaciju potlačenih) jeste Iranska dobrovoljačka milicija sastavljena od civila lojalnih Vladi Irana. Osnovani su po naređenju ajatolaha Homeinija 1979. godine tokom iračko-iranskog rata, a od 1981. godine deluju u okviru Iranske revolucionarne garde.

166 *Violent Aftermath: The 2009 Election and Suppression of Dissent in Iran*, Iran Human Rights Documentation Centre (februar 2010), dostupno na: <https://bit.ly/3nfgtPn>.

ljudi. Među njima se našao i otac maloletnog P., kao jedan od idejnih tvoraca slogana koji su korišćeni u kampanji Mir Hoseina Musavija.¹⁶⁷

Većina pritvorenih je puštena u roku od nekoliko dana, ali su stotine nedejljama držane u *incommunicado* pritvoru,¹⁶⁸ kao žrtve prisilnih nestanaka.¹⁶⁹ U izveštaju iste organizacije iz 2010. godine, navodi se da je u pritvorskoj jedinici Kahrizak, južno od Teherana, zabeleženo više slučajeva mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja.¹⁷⁰ Pored toga što su protesti bili nasilno ugušeni, njihovi organizatori i učesnici procesuirani su bez prava na pravično suđenje.

Nakon izlaska iz zatvora, otac maloletnog P. odlučio je da napusti Iran i iregularno pređe u Tursku, gde se početkom 2017. godine spojio s podnosiocem zahteva, koji je iz Teherana doputovao avionom. U nameri da uz pomoć krijumčara stignu do Nemačke, iz Istanbula su otišli u Grčku, a zatim u Severnu Makedoniju, da bi u RS stigli u februaru 2018. godine. U Beogradu su se razdvojili, nakon što je otac maloletnog P. odlučio da samostalno pokuša da iregularnim putem stigne do Evropske unije, ne želeći da na taj način ugrozi bezbednost svog sina. Uspeo da doputuje do Belgije, gde je u aprilu 2019. godine dobio izbeglički status¹⁷¹ koji mu je omogućio da pokrene postupak spajanja s podnosiocem zahteva.

Maloletni P. je podneo zahtev za azil u RS u maju 2019. godine, u vezi s kojim su održane dve usmene rasprave u julu i septembru 2020. godine.¹⁷² Kao primer dobre prakse, važno je istaći da je Kancelarija za azil 19. februara 2020. godine održala video-konferencijsku usmenu raspravu kako bi u svojstvu svedoka saslušala oca podnosioca zahteva. Poželjno je da nadležni državni organi koriste ovu mogućnost¹⁷³ kada god je to neophodno, jer upotreba savremenih komunikacionih tehnologija doprinosi povećanju delotvornosti i ekonomičnosti upravnog postupka kakav je postupak azila.

167 Većina je pritvorena u Teheranu, ali su hapšenja zabeležena i u drugim gradovima, kao što su Širaz, Mašhad, Esfahan, Babol, te Ahvaz, Tabriz i Zahedan.

168 *Incommunicado* je izraz za tajno mesto lišenja slobode, gde se žrtva drži bez kontakta sa spoljnim svetom.

169 *Iran: Election Contested, Repression Compounded*, Amnesty International (10. decembar 2009), MDE 13/123/2009, str. 10, dostupno na: <https://bit.ly/3nj4qRo>.

170 Veliki broj privedenih oslobođen je u roku od nekoliko dana ili nedelja, ali uz optužbu za izvršenje nejasno formulisanih krivičnih dela, kao što su podsticanje na „plišanu revoluciju“ i „dela protiv nacionalne bezbednosti“. Vidi više u: *Amnesty International Report 2010: The State of the World's Human Rights*, Amnesty International, (27. maj 2010), str. 173, dostupno na: <https://bit.ly/2VJSTiz>.

171 Kancelarija za azil je utvrdila navedeno na osnovu note Ambasade Kraljevine Belgije u Beogradu od 23. oktobra 2019. godine.

172 Sedamnaestog jula i 13. septembra 2020. godine.

173 Član 111 ZOUP-a predviđa da organ koji ima tehničke mogućnosti može zakazati video-konferencijsku usmenu raspravu, na koju se shodno primenjuju odredbe ovog zakona o usmenoj raspravi.

Prilikom ocene osnovanosti zahteva maloletnog P., Kancelarija za azil je imala u vidu da su članovi porodica političkih disidenata i aktivista za zaštitu ljudskih prava u Iranu neretko izloženi pretnjama i arbitrarnom lišenju slobode, a u cilju zastrašivanja i odmazde od strane vlasti.¹⁷⁴ Prvostepeni organ je takođe vodio računa o načelu zaštite najboljeg interesa deteta¹⁷⁵ i uzeo u obzir izveštaj nadležnog organa starateljstva. Kancelarija za azil je utvrdila da su ispunjeni uslovi za dodelu supsidijarne zaštite maloletnom podnosiocu zahteva, s obzirom na činjenicu da mu se otac nalazi u Belgiji, da baba i deda ne bi mogli adekvatno da se staraju o njemu zbog starosti i bolesti, kao i da bi se u slučaju povratka u Iran suočio s rizikom od trpljenja ozbiljne nepravde.¹⁷⁶

Interesantno je navesti i slučaj državljanke Sirije H. T., kojoj je Kancelarija za azil oktobru usvojila zahtev za azil i dodelila supsidijarnu zaštitu.¹⁷⁷ Naime, H. T. je državu porekla napustila 2017. godine s maloletnim sinom i ćerkom usled loše bezbednosne situacije uzrokovane ratnim dejstvima i straha od bombardovanja. Na putu do RS, porodica je boravila u Turskoj, Grčkoj i Albaniji.

Po zanimanju ekonomista, H. T. je u Siriji radila kao knjigovođa u jednoj od telekomunikacionih kompanija, nakon čega se bavila humanitarnim radom. Tokom 2013. godine, pripadnici Slobodne sirijske vojske su je arbitrarno lišili slobode i naneli joj fizičke povrede, s mišlju da je novinarka i pod optužbom da je izdajica zbog svoje etničke pripadnosti (Turkmenka). Kao presudan momenat za napuštanje rodnog grada Alepa i države porekla, H. T. je opisala slučaj iz 2017. godine, kada je zgrada u kojoj je živela s majkom i decom bombardovana bocama s gasom, prilikom čega je veliki broj stanara izgubio život.

U postupku odlučivanja o osnovanosti zahteva za azil H. T. i njene dece, Kancelarija za azil je ocenila da nisu ispunjeni uslovi za dodeljivanje utočišta predviđeni ZAPZ.¹⁷⁸ Naime, u rešenju se navodi da u konkretnom slučaju nije utvrđena uzročno-posledična veza između razloga H. T. za napuštanje zemlje porekla i osnova za dodeljivanje izbegličkog statusa. Prema stavu Kancelarije za azil, lični problemi koje je H. T. imala u državi porekla, a koji se odnose na lišenje slobode, bili su uzrok trenutne opšte nestabilne situacije prouzrokovane ratnim sukobima. U prilog tome je, prema mišljenju prvostepenog organa, bila izjava H. T. s usmene rasprave da je s porodicom napustila Siriju zbog bezbednosnih razloga.

174 2019 Country Reports on Human Rights Practices: Iran, United States Department of State – Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, dostupno na: <https://bit.ly/3bfbkAZI>.

175 Čl. 10 ZAPZ.

176 Belgijske vlasti su ubrzo odobrile spajanje maloletnog P. i njegovog oca, te je podnosilac zahteva sredinom novembra otputovao iz Beograda u Brisel.

177 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–57/20 od 23. oktobra 2020. godine.

178 Čl. 24 ZAPZ.

S druge strane, prilikom razmatranja ispunjenosti uslova za dodeljivanje supsidijarne zaštite,¹⁷⁹ Kancelarija za azil je pravilno ocenila da u Siriji postoje sukobi opštih razmera. U tom smislu je konstatovano da bi se povratkom u državu porekla stvorila ozbiljna i individualna pretnja po život H. T. i njene dece, izazvana nasiljem opštih razmera usled unutrašnjih oružanih sukoba. Pored tvrdnji koje je tražiteljka azila iznela tokom postupka, kao osnov za takav stav, prvostepeni organ je uzeo u obzir i praksu Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), kao i aktuelne izveštaje međunarodnih i drugih organizacija o opštoj bezbednosnoj situaciji u Siriji.¹⁸⁰ Pa tako, Kancelarija za azil je u svom rešenju istakla da su brojni dokazi i svedočanstva o počinjenim ratnim zločinima i zločinima protiv čovečnosti, kao i o kršenju humanitarnog prava, koje su počinile kako sirijske snage bezbednosti tako i naoružani pobunjenici i druge naoružane grupe. U rešenju je navedeno i da opisana situacija u Siriji i dalje traje, te da nema naznaka da bi se mogla uskoro promeniti nabolje, odnosno predviđanja govore da će se pogoršati. Od početka ratnih dešavanja česti su slučajevi oružanih napada i nasilja nad civilima, proizvoljna lišenja slobode, zlostavljanje i otmice, te će „svako ko se u ovom momentu vrati u Siriju biti suočen sa velikim rizikom od stradanja usled oružanih sukoba“ i „kršenja ljudskih prava“.¹⁸¹ Kancelarija za azil je takođe detaljno istražila stanje u oblasti Alepa, koja je, iako pod kontrolom sirijske Vlade od 2016. godine, veliko uporište preko 50 pobunjeničkih grupa, gde je potvrđeno da i dalje ima ratnih sukoba širokih razmera.

U vezi s napred utvrđenim činjenicama kroz istraživanje kredibilnih podataka o Siriji, Kancelarija za azil je konstatovala da je u konkretnom slučaju sprovela tri usmene rasprave, usled čega je utvrdila opštu verodostojnost izjava podnosilaca zahteva. Naime, H. T. je, po mišljenju prvostepenog organa, na detaljan i uverljiv način iznela navode u vezi s bezbednosnom situacijom u državi porekla, posebno u gradu Alepu. U skladu s navedenim, Kancelarija za azil je, kroz detaljno razmatranje postojećih okolnosti, zaključila da bi majka i deca u slučaju povratka u Siriju bili izloženi bezbednosnom riziku usled unutrašnjih oružanih sukoba. Pored toga, u rešenju je istaknuto da bi, u slučaju negativne odluke po zahtevu za azil, „došlo do ugrožavanja života podnosioca zahteva, odnosno negativnom odlukom stvorili bi se uslovi da se lica vrate u Siriju, što bi sasvim sigurno dovelo u opasnost njihov život ili njihovu slobodu ili bezbednost“. Važno je napomenuti i da se prvostepeni organ tokom postupka odlučivanja rukovodio i načelom najboljeg interesa deteta shodno ZAPZ.¹⁸²

179 U skladu s čl. 25 ZAPZ.

180 Izveštaji organizacija *Human Rights Watch*, *The Syrian Observatory for Human Rights* i dr.

181 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–57/20 od 23. oktobra 2020. godine, str. 5.

182 Čl. 10 ZAPZ.

Navedeni slučajevi ilustruju dobru praksu Kancelarije za azil kada je reč o potpunom i pravilnom utvrđivanju svih činjenica i dokaza od značaja s ciljem donošenja zakonite odluke. Međutim, primena ove prakse izostaje u radu Kancelarije za azil u većini pojedinačnih slučajeva, a neke od takvih primera ćemo opisati u nastavku teksta.

3.1.1.1. Nepotpuno utvrđivanje činjeničnog stanja

U 2020. godini, Kancelarija za azil je, kao tokom prethodnih godina,¹⁸³ donosila odbijajuća rešenja o podnetim zahtevima za azil klijenata BCLJP-a bez konsultacije priloženih dokaza i bez razmatranja relevantnih izvora međunarodnih tela i drugih organizacija.¹⁸⁴ Shodno ZOUP-u, ovlašćeni službenik Kancelarije za azil je u obavezi da donese odluku nakon savesne i brižljive ocene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu celokupnog rezultata postupka.¹⁸⁵ Prvostepeni organ, međutim, nije razmatrao dokaze na taj način u mnogim slučajevima tražilaca azila koje je u postupku zastupao BCLJP.

Tako je, recimo, Kancelarija za azil postupila u četiri odbijajuće odluke¹⁸⁶ koje je donela prilikom odlučivanja o osnovanosti zahteva za azil četiri klijenta BCLJP-a poreklom iz Burundija. Između ostalog, zajednički osnov za donošenje negativnih odluka u ovim predmetima jeste izbor novog predsednika Burundija tokom 2020. godine.

Postupajući organ je, proveravajući informacije o zemlji porekla, utvrdio da je u R. Burundi došlo do promene vlasti, odnosno da bivši predsednik Pierre Nkurunziza, zbog kojeg su se organizovale demonstracije 2015. godine koje su dovele do toga da određeni broj državljana R. Burundi napusti svoju zemlju porekla, nije više predsednik R. Burundi i da je preminuo 8. 6. 2020. godine. Na izborima koji su održani u maju mesecu 2020. godine pobedio je kandidat Evariste Ndayishimiye, koji je pozvao državljane svoje zemlje, a koji se nalaze u izbeglištvu, da se vrate u R. Burundi. Prema dostupnim informacijama 6.000 državljana R. Burundi se vratilo u svoju zemlju porekla. Takođe, kao bilateralno osiguranje, dana 13. 8. 2020. godine potpisan je sporazum o repatrijaciji koji je podržala kancelarija Visokog komesarijata za izbeglice Ujedinjenih nacija (UNHCR) u koordinaciji sa zvaničnicima Ruande i R. Burundi. Zvaničnici UNHCR-a su uspešno organizovali i repatrijaciju državljana R. Burundi iz Tanzanije oktobra meseca 2019. godine.

183 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 47–49,

184 Shodno čl. 32, st. 2, tač. 2 ZAPZ.

185 Čl. 10 ZOUP-a.

186 U pitanju su sledeća rešenja Kancelarije za azil: br. 26–2176/19 od 5. oktobra 2020. godine, br. 26–2175/19 od 3. novembra 2020. godine, br. 26–3215/19 od 4. novembra 2020. godine i br. 26–3136/19 od 26. novembra 2020. godine.

Pravnici BCLJP-a smatraju da je navedeno stanovište Kancelarije za azil sporno s više aspekata. Naime, prema izveštaju Ujedinjenih nacija (UN) od septembra 2020. godine, kršenje ljudskih prava, uključujući silovanje, ubistva i targetiranje omladine, i dalje postoji u Burundiju, uprkos promeni vlade.¹⁸⁷ Takođe, novoizabrani predsednik, koji je na vlast došao nakon petnaestogodišnje vladavine preminulog Pjera Nkuruzizea (Pierre Nkurunziza), član je vladajuće stranke. Demokratski prostor u Burundiju je još uvek vrlo uzan, u praksi i dalje postoji nekažnjivost, zbog čega nema naznaka da je nivo kršenja ljudskih prava opao pod novom vladom. Osim toga, bezbednosne snage i omladinsko krilo vladajuće stranke *Imbonerakure* ne podležu sankcijama zbog vršenja nasilja, premlaćivanja i otmica građana, kao i seksualnog nasilja nad ženama. Komisija UN je istakla da još uvek ima osnova da veruje da su u Burundiju počinjeni zločini protiv čovečnosti, uključujući ubistva, politički progon, lišenja slobode, teške oblike mučenja, silovanja i druge oblike seksualnog nasilja. Istražitelji, kojima je uskraćen pristup samom Burundiju, posebno su istakli širok spektar ozbiljnih zloupotreba od strane lokalnih vlasti i *Imbonerakure* u kontekstu izbora 2020. godine, s namerom da liše glavnu opozicionu stranku svake šanse da pobjedi na izborima. Vlasti su takođe aktivno radile na gušenju rada nezavisnih posmatrača, uključujući novinare, i uvele strogu kontrolu nad građanima.¹⁸⁸

UNHCR je već navodio da ne predviđa vraćanje izbeglica u Burundi u velikim razmerama u bližoj budućnosti.¹⁸⁹ U vezi sa skorašnjim podacima o povratku,¹⁹⁰ u zemljama u okruženju Burundija i dalje se nalazi preko 323.000 izbeglica iz te zemlje. U periodu od 1. januara do 30. septembra 2020. godine u Burundi se vratilo 19.678 izbeglica, ali ga je napustilo 3.266 izbeglica.¹⁹¹ Navedeni statistički podaci nesporno ukazuju da još uvek postoji rizik za povratak izbeglica i tražilaca azila u Burundi. U prilog tome govori i podatak UNHCR-a da je svega 33 odsto njih moglo da se vrati u svoje domove, da svega 48 odsto ima pristup obrazovanju (od čega samo 16 odsto sekundarnom obrazovanju), kao i da se mnoge izbeglice suočavaju s izazovima u procesu reintegracije.¹⁹²

Obrazloženje Kancelarije za azil kojim se promena vlasti u Burundiju dovodi u vezu s odbijanjem zahteva za azil tražilaca azila poreklom iz ove države, prema mišljenju BCLJP-a, izuzetno je opasno. Najpre, skorašnji izveštaji UN

187 Kako je otkriveno u izveštaju Ujedinjenih nacija iz septembra 2020. godine: <https://undocs.org/en/A/HRC/45/32>.

188 „Human rights abuses persist in Burundi despite new gov’t: UN“, *AlJazeera*, 17. septembar 2020, dostupno na: <https://bit.ly/3ol45Pt>.

189 *Burundi Situation 2017 Supplementary Appeal*, UNHCR (maj 2017), str. 5–13, dostupno na: <https://bit.ly/38m2OSG>.

190 Na dan 30. septembra 2020. godine.

191 Više o tome: <https://bit.ly/2Xi8eaY>.

192 Više o tome: <https://bit.ly/3hVYtc0>.

nedvosmisleno ukazuju na to da se stanje u Burundiju nije uopšte promenilo, te da je još uvek sveprisutno masovno kršenje ljudskih prava. Stiče se utisak da je Kancelarija za azil uspostavila praksu automatskog odbijanja zahteva za azil državljana Burundija na osnovu „promene vlasti“ u toj zemlji, bez detaljne analize aktuelne situacije i kumulativnog ispitivanja svih činjenica u pojedinačnim slučajevima, čime se tražioci azila dovode u direktnu opasnost od *refoulement*-a.

Kao što smo prethodno istakli, Kancelarija za azil je u obavezi da prikuplja i razmatra sve relevantne činjenice, dokaze i okolnosti, te da naročito uzima u obzir međunarodne izveštaje, pre svega UNHCR-a i EASO-a.¹⁹³ Odluke koje donosi ne može samo zasnivati na prostoj činjenici da je došlo do promene vlasti u određenoj zemlji, već takve promene mora da analizira, naročito s aspekta postojanja rizika od progona tražilaca azila. Pored toga, Kancelarija za azil ovakve promene treba da ceni i u odnosu na svaki predmet pojedinačno, sagledavajući sve okolnosti individualnog slučaja. Detaljno, pravilno i potpuno razmatranje svih činjenica i okolnosti koje su od značaja za donošenje zakonite i pravilne odluke povodom podnetih zahteva za azil od suštinskog je značaja ne samo za postojeće tražioce azila, već i za buduće. Zbog toga je neophodno da se promeni opisana praksa donošenja odluka.

3.1.1.2. Neujednačena praksa prvostepenog organa

Od uspostavljanja sistema azila u RS, neujednačeno postupanje u praksi Kancelarije za azil predstavlja jedan od najvećih problema, koji je u poslednjih nekoliko godina posebno izražen. Tako su i tokom 2020. godine pojedini zahtevi za azil odbijeni, nasuprot stavovima koje je Kancelarija za azil zauzimala u ranijim odlukama, bez valjanog obrazloženja za takvo postupanje. Pravni tim BCLJP-a je uočio da je u ovom izveštajnom periodu to bilo posebno problematično kod tražilaca azila poreklom iz Avganistana, posebno nepraćene i razdvajene dece.

Recimo, u jednom od slučajeva, Kancelarija za azil je u februaru donela odluku kojom je usvojila zahtev za azil i dodelila supsidijarnu zaštitu nepraćenom detetu Z.¹⁹⁴ iz Avganistana.¹⁹⁵ Prilikom odlučivanja, Kancelarija za azil je uzela u obzir nepovoljnu situaciju u Avganistanu, „koja se u nekim segmentima pogoršava“, kao i stav UNHCR-a iz 2018. godine 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“.

193 U skladu s čl. 32, st. 2, tač. 2 ZAPZ.

194 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1437/18 od 13. februara 2020. godine.

195 Vidi više u *Pravo na azil, januar–mart 2020*, str. 23.

Samo dva dana nakon donošenja odluke, Kancelarija za azil je donela odluku po zahtevu nepraćenog deteta K. iz Avganistana, u kojoj je izvela potpuno drugačiji zaključak po pitanju bezbednosti u toj državi. Naime, u obrazloženju rešenja kojim se odbija zahtev K.,¹⁹⁶ prvostepeni organ nije citirao nijedan izveštaj koji je naveden u odluci kojom se Z. dodeljuje supsidijarna zaštita. Umesto toga, Kancelarija za azil 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. Za razliku od stava izraženog u odluci po zahtevu za azil Z., Kancelarija za azil je u konkretnom slučaju istakla da je Kabul, rodni grad K., bezbedan zato što se nalazi pod efektivnom kontrolom zvanične vlasti Avganistana.

Kancelarija za azil je potom u oktobru usvojila zahtev za azil nepraćenom detetu N.,¹⁹⁷ u čijem je slučaju ocenila Avganistan kao nesigurnu državu porekla, uz pozivanje na relevantne međunarodne izveštaje. Takođe, prilikom donošenja odluke, Kancelarija za azil se vodila načelom najboljeg interesa deteta i služila se Smernicama za alternativno staranje o deci iz 2010. godine.¹⁹⁸

Nesporno je za pohvalu postupanje prvostepenog organa kada je reč o usvajanju napred opisanih zahteva za azil nepraćene dece iz Avganistana. Međutim, ocena opšte situacije u državi porekla tražilaca azila ne sme da se razlikuje od slučaja do slučaja ukoliko iz aktuelnih izveštaja proizlazi da je stanje u toj državi nepromenjeno. Upitno je zbog čega je Kancelarija za azil zauzela dva različita stava o opštoj bezbednosnoj situaciji u Avganistanu, kao i zbog čega nije pružila valjano obrazloženje za takvo postupanje. To je posebno problematično i s aspekta činjenice da je prvostepeni organ i u prethodnom periodu bio upoznat s postojanjem nasilja opštih razmera u Avganistanu, koje je smatrao lošim, te je na osnovu toga postupao u nekoliko svojih ranijih odluka.¹⁹⁹

Napred opisana praksa Kancelarije za azil doprinosi mišljenju da se zahtevi za azil razmatraju na proizvoljan način. U tom smislu se i rizik od zlostavljanja i progona u slučaju povratka u državu porekla ne ceni s dužnom pažnjom, posebno ukoliko se ima u vidu činjenica da su nadležnim organima bile poznate okolnosti prilikom donošenja odluka. Odlučivanje o svakom zahtevu za azil mora da se zasniva na potpunom, pravilnom i istinitom utvrđivanju svih činjenica i okolnosti od značaja, posebno u cilju zaštite od kršenja načela *non-refoulement*.

196 *Ibid.*

197 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–2573/19 od 15. oktobra 2020. godine.

198 *Smernice za alternativnu brigu o deci: rezolucija usvojena od strane Generalne skupštine, Generalna skupština UN, UN Doc. A/RES/64/142* (Njujork, 24. februar 2010), st. 54.

199 Videti, recimo: rešenje Kancelarije za azil br. 26–1403/19 od 11. decembra 2019. godine, rešenje Kancelarije za azil br. 26–787/19 od 29. maja 2019. godine i rešenje Kancelarije za azil br. 26–784/18 od 20. novembra 2019. godine.

3.1.2. Nezakonita dužina trajanja prvostepenog postupka

Rokovi koje propisuje ZAPZ nerazdvojivo su povezani s načelom ekonomičnosti postupka predviđenim ZOUP-om. Oni su neophodni kako bi se osigurao kontinuitet procesnih radnji, sprečilo odugovlačenje postupka i obezbedila pravna sigurnost za tražioce azila. Naime, prvostepeni organ mora doneti odluku o zahtevu za azil u redovnom postupku najkasnije u roku od tri meseca od podnošenja zahteva za azil,²⁰⁰ koji se može produžiti u određenim slučajevima predviđenim ZAPZ.

U pojedinim predmetima, Kancelarija za azil nije donela odluke u zakonski predviđenom roku, usled čega se BCLJP obratio Komisiji za azil ulaganjem žalbi zbog „ćutanja uprave“.²⁰¹ Pre nego što je drugostepeni organ odlučio po osam žalbi pravnog tima BCLJP-a, Kancelarija za azil je u kratkom roku donela rešenja u pet predmeta.²⁰² Do zaključenja ovog izveštaja, Komisija za azil je u tri od navedenih pet predmeta zatražila od BCLJP-a da se izjasni da li odustaje od podnetih žalbi zbog nedonošenja prvostepenih rešenja u roku koji predviđa ZOUP. Međutim, pravni tim BCLJP-a je odlučio da ostane pri žalbama, kako bi se utvrdilo da li je došlo do povrede zakona na štetu tražilaca azila.

Kako po jednoj žalbi nije odlučeno u roku koji propisuje ZOUP,²⁰³ pravni tim BCLJP-a je tužio Komisiju za azil i pokrenuo spor pred Upravnim sudom u skladu sa Zakonom o upravnim sporovima (ZUS).²⁰⁴ U pitanju je predmet koji predstavlja jedan od najflagrantnijih primera nepoštovanja zakonskih rokova za odlučivanje, budući da navedeni postupak, iz neopravdanih razloga, traje od 19. jula 2017. godine.²⁰⁵ Upravni spor je u toku.

3.1.3. Zaključak i preporuke

Tokom 2020. godine, Kancelarija za azil je znala da prepozna tražioce azila koji spadaju u naročito ranjive kategorije i prizna im pravo na azil, što svakako predstavlja pozitivne primere u radu ovog organa. Ipak, postoje određeni segmenti koje je potrebno poboljšati, a u cilju unapređenja prvostepenog postupka azila. Primera radi, Kancelarija za azil u pojedinim predmetima nije cnila dokaze koje su joj dostavljali tražioci azila i njihovi punomoćnici. Takođe je

200 Čl. 39, st. 1 ZAPZ.

201 Vidi više u *Pravo na azil, jul–septembar 2020*, str. 22–24.

202 Tom prilikom, Kancelarija za azil je u četiri predmeta tražiocima azila odbila zahteve za azil, dok je u jednom usvojila zahtev i dodelila utočište. Reč je o nepraćenom detetu iz Avganistana.

203 Čl. 145 ZOUP-a.

204 Čl. 19. ZUS.

205 Reč je o državljaninu Libije A., u čijem je slučaju prvostepeni postupak trajao 796 dana. Viđeti više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 51.

zanemarivala relevantne izveštaje o državama porekla tražilaca azila ili je odluke donosila suprotno uspostavljenoj praksi. Pored toga, nisu poštovani zakonski rokovi za donošenje odluka. Važno je istaći da su u pitanju skoro identični nedostaci na koje je BCLJP ranije jasno upozoravao.²⁰⁶

Prilikom ocene osnovanosti podnetog zahteva, neophodno je da Kancelarija za azil ceni sve dostupne i relevantne izveštaje o državi porekla kao dokaz u postupku. Postupak se mora sprovoditi u skladu s rokovima koje propisuje ZAPZ.²⁰⁷ Prvostepeni organ je, između ostalog, dužan da postupi saglasno ZOUP-u, tačnije da vodi računa o prethodno donetim odlukama i tako ujednači svoju praksu.²⁰⁸ Otklanjanjem navedenih propusta bi se obezbedilo pravilno i zakonito odlučivanje o zahtevima za azil u prvom stepenu.

3.2. Komisija za azil

Protiv odluka Kancelarije za azil može se izjaviti žalba Komisiji za azil u roku od 15, odnosno 8 dana.²⁰⁹ Ustav RS proklamuje da svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu.²¹⁰ Pravo na žalbu čini jedno od načela ZOUP-a.²¹¹ Komisija za azil može da odbaci žalbu,²¹² odbije žalbu, poništi rešenje u celini ili delimično i sama odluči o upravnoj stvari, ili da poništi rešenje i vrati predmet prvostepenom organu na ponovni postupak, ili da ga samostalno izmeni.²¹³

U periodu od 1. januara do kraja oktobra 2020. godine, Komisija za azil je primila 63 žalbe, u vezi s kojima je donela 52 rešenja, od čega je žalba odbijena u 43 predmeta, a u 9 usvojena. U vreme zaključenja ovog izveštaja, postupci po žalbama zbog ćutanja uprave i dalje su bili u toku. U svim slučajevima u kojima je žalba usvojena, rešenje je poništeno, a predmet vraćen prvostepenom organu na ponovni postupak. Drugim rečima, Komisija za azil tokom godine nije donela nijednu odluku kojom je meritorno odlučila o zahtevu za azil. Kao što je već navedeno, drugostepeni organ je za 12 godina samo tri puta sâm odlučio o

206 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*.

207 Čl. 39 ZAPZ.

208 Čl. 5 ZOUP-a.

209 Kraći rok za žalbu predviđen je čl. 42, st. 4 ZAPZ protiv prvostepenih odluka koje su donete u ubrzanom postupku, kao i odluka kojima se odbacuje zahtev za azil ili naknadni zahtev za azil.

210 Čl. 36, st. 2 Ustava RS.

211 Čl. 13 ZOUP-a.

212 Može se odbaciti žalba koja nije blagovremena, nije dozvoljena, koju je izjavilo neovlašćeno lice ili koja nije uređena u roku koji je organ odredio (čl. 167, st. 1 ZOUP-a).

213 Čl. 167, st. 2 ZOUP-a.

upravnoj stvari, što govori da ovaj mehanizam preispitivanja odluka Kancelarije za azil nije u potpunosti delotvoran.

Kao i 2019. godine,²¹⁴ Komisija za azil je odbila da dostavi BCLJP-u rešenja koja je donela u periodu od 1. januara do 30. novembra. Prema mišljenju drugostepenog organa, tražene odluke sadrže lične podatke tražilaca azila, a tražioci azila nisu dali pisanu saglasnost da se njihovi podaci dostavljaju, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Rad Komisije za azil je na taj način ostao netransparentan, jer su navedena rešenja mogla da budu anonimna, čime bi poverljivost navedenih podataka u potpunosti bila sačuvana.²¹⁵

Odluke drugostepenog organa u predmetima u kojima tražioce azila zastupa BCLJP karakterišu selektivna ocena žalbenih navoda, izvođenje nepravilnih zaključaka u pogledu činjeničnog stanja i pogrešna primena materijalnog prava. Pravni tim BCLJP-a je u nastavku analizirao nekoliko odluka donetih tokom 2020. godine, koje su po svojoj sadržini posebno interesantne.

3.2.1. Bez napretka u radu Komisije za azil

Komisija za azil je u oktobru odbila²¹⁶ žalbu BCLJP-a i potvrdila odluku Kancelarije za azil kojom je odbijen zahtev za azil četvoročlane porodice X. iz Irana,²¹⁷ koju smo analizirali u prethodnom izveštaju.²¹⁸ Naime, kao pripadnici arapske etničke grupe, članovi porodice X. su bili primorani da izbegnu iz države porekla zbog progona i diskriminacije kojoj su bili izloženi od strane vlasti. Rešenje Komisije za azil skoro u potpunosti sažima sve nedostatke koji se često mogu primetiti u radu drugostepenog organa. Žalbeni navodi se ne cene ili se cene polovično i paušalno, prihvataju se zaključci Kancelarije za azil bazirani na pogrešno ili nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju, a odluke se donose mimo načela zakonitosti i predvidivosti.²¹⁹

Drugostepeni organ je, pre svega, selektivno cenio žalbu, čime je povredio odredbe ZOUP-a,²²⁰ zbog čega je izveo nepravilan zaključak o činjeničnom stanju. U pojedinim delovima svog rešenja, Komisija za azil je samo ponovila

214 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 56.

215 Identičan zahtev za pristup informacijama od javnog značaja bio je upućen i Upravnom sudu, koji je uredno dostavio presude BCLJP-u, bez ličnih podataka tražilaca azila.

216 Rešenje Komisije za azil br. AŽ-34/20 od 15. septembra 2020. godine.

217 Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1831/18 od 30. jula 2020. godine.

218 Detaljnije o zahtevu za azil i analizi odluke Kancelarije za azil vidi više u *Pravo na azil, jul-septembar 2020*, str. 12-15.

219 Čl. 5 ZOUP-a.

220 Čl. 168, st. 2 ZOUP-a. Drugostepeni organ ispituje postojanje razloga za pobijanje rešenja koji su navedeni u žalbi, a po službenoj dužnosti ispituje postojanje razloga za poništavanje iz čl. 183, st. (1), tač. 1)-6) ZOUP-a i nadležnost prvostepenog organa.

– tačnije, prepisala – nalaze prvostepenog organa, bez razmatranja žalbenih navoda koji ih pobijaju. S druge strane, drugostepeni organ se nije ni osvrnuo na pojedine delove žalbe prilikom donošenja rešenja, što je za posledicu imalo izvođenje nepravilnog zaključka da podnosioci zahteva ne bi bili izloženi progonu ili ozbiljnoj nepravdi u slučaju povratka u državu porekla.

Komisija za azil je takođe izvela nepravilan zaključak o činjeničnom stanju i pogrešno primenila ZAPZ kada je našla da je Kancelarija za azil pri donošenju svoje odluke konsultovala međunarodne izvore koje su dostavili punomoćnici podnosioca zahteva.²²¹ Drugostepeni organ je u svom rešenju naveo da je Kancelarija za azil razmatrala dokaze koje su joj dostavili punomoćnici porodice X., kao i da je prilikom donošenja odluke koristila informacije iz članka Radija Slobodna Evropa koje se odnose na aktuelnu bezbednosnu situaciju u Iranu.²²²

Polazeći od činjenice da je u delovima prvostepenog rešenja na koje se drugostepeni organ poziva, između ostalog, uopšteno konstatovano da je Kancelarija za azil prilikom odlučivanja „razmatrala navode sa usmene rasprave, dokaze dostavljene od strane podnosioca zahteva, posebno uzimajući u obzir informacije koje govore o situaciji u državi porekla“, može se zaključiti da takva generalna formulacija sama po sebi ne znači da je prvostepeni organ to zaista i učinio. Naime, u obrazloženju rešenja Kancelarije za azil nije navedeno koji su izveštaji cenjeni i na koji način. Osim internet članka Radija Slobodna Evropa, Komisija za azil (kao i Kancelarija za azil) ne navodi koji su to izveštaji konkretno razmatrani prilikom odlučivanja i pored činjenice da su pravnici BCLJP-a, kao punomoćnici porodice X., dostavili veći broj izveštaja eminentnih međunarodnih organizacija koji su relevantni za odlučivanje u ovoj upravnoj stvari.²²³ Iz toga proizlazi da je, iako je na navedeno propuštanje Kancelarije za azil ukazano u žalbi BCLJP-a, drugostepeni organ takođe propustio da na pravilan način ispita navedene izveštaje koji potkrepljuju tvrdnje podnosioca zahteva. Shodno navedenom, Komisija za azil je izvela nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog

221 Podsećamo da čl. 32, st. 2, tač. 2 ZAPZ propisuje obavezu prvostepenog organa da, prilikom odlučivanja o osnovanosti zahteva, prikupi i razmotri sve relevantne činjenice, dokaze i okolnosti koje su od značaja za odlučivanje, naročito uzimajući u obzir aktuelne izveštaje o stanju u državi porekla tražioca azila, uključujući zakone i propise tih država, kao i način na koji se oni primenjuju – koji su sadržani u različitim izvorima međunarodnih organizacija, kao što su UNHCR i Evropska kancelarija za podršku azilu, kao i drugih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava.

222 „Khamenei Representative Apologizes After Plastic Bullets Fired At Iranian Protesters“, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 26. maj 2020, dostupno na: <https://bit.ly/3be79sQ>.

223 Radi se o izveštajima sledećih međunarodnih i nevladinih organizacija: *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.

stanja i nije ispunila svoju dužnost propisanu ZOUP-om²²⁴ da ispita postojanje razloga za pobijanje rešenja koji su navedeni u žalbi.

Porodica X. je podnela zahtev za azil u decembru 2018. godine, odnosno godinu dana nakon dolaska u RS, što je prvostepeni organ potpuno neosnovano uzeo kao svojevrsnu otežavajuću okolnost koja ide u prilog odbijanju zahteva. U postupku po žalbi, Komisija za azil je u potpunosti prihvatila takav argument za donošenje odbijajuće odluke. Pravnici BCLJP-a su uz žalbu priložili odluke²²⁵ Kancelarije za azil i zapisnike s usmenih rasprava²²⁶ kao dokaze da prvostepeni organ nije tumačio takve okolnosti na štetu tražilaca azila u prethodnim predmetima u kojima su usvajani zahtevi za azil. Komisija za azil je u svom rešenju, nakon uvida u navedene odluke i zapisnike, navela „da se svaki zahtev razmatra pojedinačno, poštujući princip pravne sigurnosti, ali da u navedenim slučajevima nije moguće izdvojiti samo jednu činjenicu i na njoj zasnovati princip za sva buduća odlučivanja“.²²⁷

Važno je, međutim, istaći da ZOUP, upravo u cilju poštovanja pravne sigurnosti, jemči načelo zakonitosti i predvidivosti,²²⁸ kojim je, između ostalog, predviđeno da, kada postupa u upravnoj stvari, organ vodi računa i o prethodnim odlukama donetim u istim ili sličnim upravnim stvarima. Pored navedenog, ZOUP²²⁹ propisuje da obrazloženje organa sadrži i razloge zbog kojih je organ odstupio od rešenja koje je ranije donosio u istim ili sličnim upravnim stvarima. Polazeći od činjenice da je izostalo takvo obrazloženje Kancelarije za azil, jasno je da je odbijanjem zahteva za azil došlo do povrede navedenih odredbi ZOUP-a, a da je Komisija za azil, propuštanjem da konstatuje navedenu povredu, izvela pogrešan zaključak o činjeničnom stanju.

Komisija za azil je izvela pogrešan zaključak i kada je našla da je Kancelarija za azil cenila uslove za dodeljivanje supsidijarne zaštite u RS porodici X., odnosno da je svoju odluku u tom smislu obrazložila nakon razmatranja relevantnih međunarodnih izveštaja. Pre svega, uvidom u obrazloženje prvostepenog rešenja jasno se može utvrditi da Kancelarija za azil nije navela koje je izveštaje međunarodnih organizacija razmatrala prilikom odlučivanja, što je napred detaljno opisano. Dalje, podnosioci zahteva su Komisiji za azil ukazali na stav Ustavnog suda iz odluke UŽ-6596/2011 od 5. novembra 2014. godine, prema kome razlozi

224 Čl. 168, st. 2 ZOUP-a.

225 Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1081/17 od 4. jula 2018. godine i rešenje Kancelarije za azil br. 26-784/18 od 20. novembra 2019. godine

226 Zapisnik o usmenoj raspravi br. 26-1081/17 od 24. januara 2018. godine i zapisnik o usmenoj raspravi br. 26-784/18 od 23. avgusta 2018. godine.

227 Rešenje Komisije za azil br. AŽ-34/20 od 15. septembra 2020. godine, str. 5.

228 Čl. 5 ZOUP-a.

229 Čl. 141, st. 4 ZOUP-a.

za odbijanje zahteva za utočište ne moraju u svakom pojedinačnom slučaju biti dovoljni da se odbije i mogućnost dodeljivanja supsidijarne zaštite, budući da je nadležni organ dužan da razmotri izveštaje međunarodnih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava i ostale dokaze koji se odnose na trenutnu bezbednosnu situaciju u državi porekla. Kancelarija za azil se u ovoj upravnoj stvari oglašila o navedenu obavezu, imajući u vidu da nije razmotrila nijedan izveštaj međunarodnih organizacija o bezbednosnoj situaciji u Iranu, već je svoju odluku utemeljila na proizvoljnim i nepotkrepljenim argumentima.

S druge strane, Komisija za azil je, ispitujući žalbene navode koji se odnose na povredu prava na supsidijarnu zaštitu²³⁰ i postupanje prvostepenog organa, suprotno zaključku iz navedene odluke Ustavnog suda, našla da oni nisu osnovani. Na taj način je izvela nepravilan zaključak o činjeničnom stanju, budući da iz prvostepenog rešenja uopšte ne može da se zaključi koje je to tačno izveštaje međunarodnih organizacija Kancelarija za azil razmatrala prilikom odlučivanja o tome da li porodica X. ispunjava uslove za dodeljivanje supsidijarne zaštite. U momentu sastavljanja ovog izveštaja, upravni spor je bio u toku.

Još jedan primer u kojem je Komisija za azil odbila žalbu pravnika BCLJP-a²³¹ i potvrdila nezakonitu odluku Kancelarije za azil²³² jeste slučaj B. B., državljanina Palestine, koji je zemlju porekla napustio zbog progona po osnovu nacionalnosti i verske pripadnosti. Naime, B. B. je bio meta napada izraelske vojske na jednom od kontrolnih punktova na Zapadnoj obali, gde je živio sa svojom porodicom. Nakon napada je odveden u bolnicu, pa u pritvor, gde je bio podvrgnut mučenju. Osuđen je na zatvorsku kaznu *bez prava na žalbu*. Tokom boravka u zatvoru doživeo je dva srčana udara.

Podsećamo, Kancelarija za azil je propustila da konsultuje relevantne izveštaje UNHCR-a, EASO-a i drugih međunarodnih organizacija, kao i sve navode iz podneska koji su dostavili punomoćnici B. B. tokom prvostepenog postupka, usled čega je izvela nepravilan zaključak o činjeničnom stanju i donela nezakonitu odluku.²³³ Imajući u vidu navedeno, pravnici BCLJP-a su, u ime B. B., uložili žalbu, koja je odbijena kao neosnovana.

Naime, Komisija za azil se i u ovoj odluci vodila praksom ponavljanja navoda iz prvostepenog rešenja. U konkretnom slučaju, neki od potvrđenih navoda Kancelarije za azil jesu da se izjave B. B. o napadu ne smatraju kredibilnim, da nije dokazao vezu između izraelske vojske i obaveštajne službe Mosad, kao i

230 Čl. 4, st. 2 ZAPZ.

231 Rešenje Komisije za azil br. AŽ- 39/20 od 2. novembra 2020. godine.

232 Rešenje Kancelarije za azil br. 26-2177/19 od 20. avgusta 2020. godine.

233 Više o odluci Kancelarije za azil u ovom predmetu videti u: *Pravo na azil, jul-septembar 2020*, str. 15-16.

da se njegovi navodi o boravku u prostorijama Mosada ne podudaraju s činjenicama o delovanju ove službe.²³⁴ Pri tome, Komisija za azil se nije detaljnije osvrnula na žalbene navode da u odluci Kancelarije za azil nisu konsultovani relevantni izveštaji međunarodnih organizacija, što je u suprotnosti sa ZAPZ.²³⁵ Takođe, izostalo je detaljno razmatranje navoda iz žalbe BCLJP-a o tome da je Kancelarija za azil selektivno cenila podnesak punomoćnika B. B. s dostavljenim međunarodnim izveštajima o stanju u Palestini. Naprotiv, ona je samo konstatovala da se „jasno vidi da je taj podnesak razmatran“, iz čega je zaključila da je to zaista i učinjeno. Istovremeno je konstatovano da navedeni podnesak sadrži niz izveštaja koji se ne mogu dovesti u vezu s konkretnim slučajem B. B. Komisija, međutim, nije detaljnije obrazložila razloge zbog kojih smatra da ti izveštaji nisu relevantni.²³⁶

Pored toga, Komisija za azil je utvrdila da su neosnovani²³⁷ žalbeni navodi BCLJP-a, koji se odnose na propust Kancelarije za azil da, u slučaju nejasnoća i kontradiktornosti u iskazu B. B., održi dodatnu usmenu raspravu, jer je smatrala da je on detaljno saslušan²³⁸ u prvostepenom postupku.²³⁹ S tim u vezi, Komisija za azil je istakla da su punomoćnici B. B. imali mogućnost da mu postave pitanja prilikom održavanja usmene rasprave kako bi razrešili nedoumice,²⁴⁰ te da iz tih razloga nije došlo ni do povrede ZOUP-a.²⁴¹

234 Rešenje Komisije za azil br. AŽ-39/20 od 2. novembra 2020. godine, str. 3.

235 Prema čl. 32, st. 2, tač. 2 ZAPZ, prilikom odlučivanja o osnovanosti zahteva za azil, Kancelarija za azil prikuplja i razmatra sve relevantne činjenice, dokaze i okolnosti, naročito uzimajući u obzir aktuelne izveštaje o stanju u državi porekla tražioca ili državi njegovog uobičajenog boravišta i, po potrebi, o državama kroz koje je putovao, uključujući zakone i propise tih država, kao i način na koji se oni primenjuju, a koji su sadržani u različitim izvorima međunarodnih organizacija, kao što su UNHCR i EASO, kao i drugih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava.

236 Rešenje Komisije za azil br. AŽ-39/20 od 2. novembra 2020. godine, str. 5. Između ostalog, navodi se da izveštaji o situaciji u pojasu Gaze, socio-ekonomskoj situaciji, slobodi okupljanja ili pravu na državljanstvo u Palestini nisu relevantni podaci u ovom predmetu.

237 Rešenje Komisije za azil br. AŽ-39/20 od 2. novembra 2020. godine, str. 6.

238 U skladu s čl. 37, st. 1 ZAPZ.

239 Komisija za azil je smatrala da iskaz podnosioca zahteva B. B. nije u skladu s čl. 32, st. 4, tač. 3. ZAPZ, koji predviđa da se izjava tražioca smatra verodostojnom u delu u kojem određena činjenica ili okolnost nije potkrepljena dokazima ako je utvrđeno da su izjave tražioca dosledne i prihvatljive, kao i da nisu u suprotnosti sa specifičnim i opštim informacijama koje su relevantne za odlučivanje o zahtevu za azil.

240 Da podsetimo, prema čl. 37, st. 2 ZAPZ, ovlašćeni službenik Kancelarije za azil može više puta saslušati tražioca radi utvrđivanja činjeničnog stanja.

241 U skladu s čl. 11 ZOUP-a (pravo stranke na izjašnjavanje), koji navodi sledeće: (1) stranci mora da se pruži prilika da se izjasni o činjenicama koje su od značaja za odlučivanje u upravnoj stvari; (2) bez prethodnog izjašnjavanja stranke može se odlučiti samo kada je to zakonom dozvoljeno.

Posebno zabrinjava stav Komisije za azil o (ne)postojanju opasnosti od *refoulement*-a u konkretnom slučaju. Naime, ona je smatrala neosnovanim stav BCLJP-a da prvostepeni organ nije pravilno i temeljno ispitao rizik u slučaju prisilnog vraćanja B. B. u zemlju porekla, s obzirom na to da je zahtev za azil „odbio, a ne odbacio“.²⁴² Nadalje, Komisija za azil je u svojoj odluci iznela mišljenje i da B. B. ne bi bio suočen s pretnjom od smrtne kazne ili smaknućem, niti da bi bio izložen nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju. Kao razlog za to je, između ostalog, navedeno da na teritoriji Palestine na kojoj je živio nema sukoba opštih razmera, da njegova porodica i dalje živi tamo, kao i da B. B. nika-da nije bio član nijedne vojne ili paravojne formacije.

Podsećamo da, shodno ZAPZ,²⁴³ nijedan stranac ne sme biti proteran ili vraćen na teritoriju gde bi mu život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog uverenja.²⁴⁴ Zahtev za azil se odbija ako osoba ne ispunjava uslove predviđene ZAPZ,²⁴⁵ odnosno ako su ispunjeni uslovi za uskraćivanje zaštite u skladu s čl. 33 i 34 tog zakona.²⁴⁶ S druge strane, zahtev za azil se odbacuje ako se mogu primeniti koncepti prve države azila²⁴⁷ ili sigurne treće države.²⁴⁸ Komisija za azil u svojoj odluci, nažalost, nije obrazložila u čemu se odbijanje zahteva i odbacivanje zahteva razlikuju u odnosu na opasnost od *refoulement*-a. To je bilo od naročitog značaja, s obzirom na to da obe odluke u načelu mogu da proizvedu iste posledice, odnosno da izlože osobu opasnosti po život i ponovnom riziku od progona.

Pravnici BCLJP-a smatraju da je Komisija za azil takvim postupanjem još jednom propustila da ispuni jednu od svojih primarnih obaveza, a to je da, kao drugostepeni organ, vrši kontrolu zakonitosti rada i pravilnosti u radu prvostepenog organa. B. B. je podneo tužbu protiv odluke Komisije za azil, o čemu se vodi postupak pred Upravnim sudom.

3.2.2. Procesnopravni propust prilikom primene koncepta prve države azila²⁴⁹

Pravnici BCLJP-a u postupku azila zastupaju Y. iz 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.

242 Rešenje Komisije za azil br. AŽ-39/20 od 2. novembra 2020. godine, str. 6.

243 Čl. 6, st. 1 ZAPZ.

244 Ova zabrana je predviđena i čl. 33 Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine.

245 Shodno čl. 24 i 25 ZAPZ. Zahtev se može odbiti i kao neosnovan ako tražilac ne ispunjava uslove iz čl. 24 i 25 ovog zakona i ako dodatno postoje okolnosti iz čl. 40 istog zakona.

246 U skladu s čl. 38 ZAPZ, st. 3–5.

247 U skladu s čl. 43 ZAPZ.

248 U skladu s čl. 45 ZAPZ.

249 Čl. 43 ZAPZ.

Dana 7. marta 2019. godine, Y. je redovnim avionskim letovima iz Ugande preko Istanbula stigao u RS, gde je podneo zahtev za azil, koji je rešenjem Kancelarije za azil odbačen u avgustu 2020. godine.²⁵⁰

Naime, Kancelarija za azil je pravnicima BCLJP-a poslala obaveštenje da će odluka po podnetom zahtevu za azil biti doneta u skladu s članom 43 ZAPZ, kojim je definisan koncept prve države azila.²⁵¹ Samo jedan radni dan nakon prijema obaveštenja, BCLJP-u je dostavljeno rešenje Kancelarije za azil kojim se Y. odbacuje zahtev za azil na osnovu navedenog člana.²⁵² Na taj način je Y. uskraćena mogućnost da se, u skladu sa zakonom predviđenim rokom, izjasni o nameri postupajućeg organa da u njegovom slučaju primeni koncept prve države azila i da ga ospori shodno svojim ličnim okolnostima.²⁵³

Protiv rešenja o odbacivanju zahteva za azil Y., kojim je došlo do povrede pravila postupka, pravnici BCLJP-a su podneli žalbu Komisiji za azil.²⁵⁴ Međutim, u postupku odlučivanja, Komisija za azil je odbila žalbu BCLJP-a kao neosnovanu.²⁵⁵ U obrazloženju odluke je navedeno da prvostepeni organ nije doneo svoje rešenje „po automatizmu“, već da je brižljivo sagledao sve navode koje je Y. izneo na usmenim raspravama, kao i izveštaje o zemlji porekla i podneske koje je punomoćnik dostavio tokom postupka.

Komisija za azil je dalje konstatovala da jesu osnovani žalbeni navodi punomoćnika Y. da prvostepeni organ nije ostavio dovoljno vremena za osporavanje koncepta prve države azila²⁵⁶ između obaveštenja o donošenju odluke i samog ekspedovanja rešenja. Takođe, Komisija za azil je navela u rešenju da treba konstatovati da ni sâm ZAPZ „ne propisuje neki precizan rok i način na koji će se omogućiti osporavanje koncepta prve države azila, te da je prvostepeni organ mogao i da omogućiti i duži rok za izjašnjenje podnosioca zahteva“, te smatra da je „ovo pitanje ostavljeno samom organu na odlučivanje“. S tim u vezi, drugostepeni organ je ista-

250 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1515/19 od 13. avgusta 2020. godine.

251 Prema čl. 42, st. 1, tač. 1 ZAPZ, odluka kojom se odbacuje zahtev za azil bez ispitivanja njegove osnovanosti donosi se ako je moguće primeniti koncept prve države azila u skladu s čl. 43 ZAPZ. Član 43, st. 1 ZAPZ navodi da se prvom državom azila smatra država u kojoj je tražiocu priznat status izbeglice, ako se tražilac još uvek može pozvati na tu zaštitu ili u kojoj tražilac uživa efektivnu zaštitu, uključujući garancije koje proizlaze iz načela zabrane proterivanja ili vraćanja.

252 Više o analizi ove odluke videti u: *Pravo na azil, jul–septembar 2020*, str. 20–22.

253 Prema čl. 43, st. 2 ZAPZ, tražiocu se omogućava da ospori primenu koncepta prve države azila u odnosu na njegove posebne okolnosti.

254 U međuvremenu, Kancelarija za azil je dostavila obaveštenje u kojem se navodi da će odluka u još jednom predmetu biti doneta u skladu s čl. 43 ZAPZ. Ovog puta, Kancelarija za azil je odredila rok za izjašnjenje od osam dana. Međutim, lice je napustilo RS, pa je postupak obustavljen.

255 Rešenje Komisije za azil br. AŽ-36/20 od 4. decembra 2020. godine.

256 Čl. 43, st. 2 ZAPZ.

kao i da su punomoćnici Y. mogli da ukažu prvostepenom organu da produži rok i ispravi *nedostatak* od onog trenutka kada je on uočen. Međutim, i pored svega navedenog, drugostepeni organ je bio mišljenja da ovaj *propust* prvostepenog organa ipak nije bitno uticao na donošenje pravilne i zakonite odluke u ovom postupku, naročito imajući u vidu da je prvostepeni organ održao dve usmene rasprave na kojima je, prema mišljenju Komisije za azil, Y. ispitan na sve okolnosti od značaja za donošenje odluke, uključujući i okolnosti u odnosu na prvu državu azila.²⁵⁷ Usled navedenog, Komisija za azil je potvrdila odluku Kancelarije za azil i zauzela stanovište da zahtev za azil Y. treba da se odbaci.

Pravnici BCLJP-a smatraju da je opisano postupanje Komisije za azil sporno i opasno, jer se na taj način u potpunosti relativizuje flagrantno kršenje zakonskih propisa Kancelarije za azil i obesmišljava postupak azila u RS. Naime, član 43 ZAPZ izričito navodi da se tražiocu azila omogućava da ospori primenu koncepta prve države azila u odnosu na njegove posebne okolnosti.²⁵⁸ Dakle, tražioci azila imaju zakonsko pravo da to učine, što mora da im se obezbedi u svakom pojedinačnom slučaju, bez izuzetka.

Iako ne predviđa konkretan rok za osporavanje primene koncepta prve države azila, ZAPZ izričito navodi da se na pitanja postupka azila koja nisu uređena ovim zakonom primenjuju propisi kojima je uređen opšti upravni postupak.²⁵⁹ Prema ZOUP-u, ako rokovi nisu određeni zakonom ili drugim propisom, određuje ih, s obzirom na okolnosti slučaja, ovlašćeno službeno lice koje vodi postupak.²⁶⁰ Rokovi koje određuje ovlašćeno službeno lice mogu se produžiti na zahtev zainteresovane osobe, ako je zahtev podnet pre isteka roka i ako postoje opravdani razlozi za produženje.²⁶¹ ZOUP takođe navodi da stranci mora da se pruži prilika da se izjasni o činjenicama koje su od značaja za odlučivanje u upravnoj stvari, te da se bez prethodnog izjašnjavanja stranke može odlučiti samo kada je to zakonom dozvoljeno.²⁶² Kancelarija za azil uopšte nije odredila

257 Ovlašćeni službenik Kancelarije za azil je na dve usmene rasprave ispitao Y. o okolnostima koje se odnose i na prvu državu azila. Prilikom održavanja prve usmene rasprave, Y. je naveo probleme koje je imao u Ugandi, kao prvoj državi azila. Između ostalog je naveo da je bio prijavljen policiji zbog svoje seksualne orijentacije, za šta je u Ugandi predviđena zatvorska kazna. Zbog toga je bio prinuđen da se krije i često menja mesto boravka, nakon čega je odlučio da napusti Ugandu. Međutim, na drugoj usmenoj raspravi, službenik Kancelarije za azil ga je u vezi s prvom državom azila samo pitao kada je došao u Ugandu, kada je u toj zemlji dobio azil, kako se zove firma u kojoj je tamo radio i kada je napustio Ugandu. Pa tako, Y. ni na koji način nije predloženo da ima pravo da ospori primenu koncepta prve države azila u odnosu na svoje posebne okolnosti, što je predviđeno čl. 43, st. 2 ZAPZ.

258 Čl. 43, st. 2 ZAPZ.

259 U skladu s čl. 3, st. 1 ZAPZ.

260 U skladu s čl. 79, st. 2 ZOUP-a.

261 U skladu s čl. 79, st. 3 ZOUP-a.

262 Čl. 11 ZOUP-a.

rok za izjašnjavanje Y. o primeni koncepta prve države azila, već je o tome obavestila jedino njegove punomoćnike, a potom, samo dan nakon njegovog prijema, dostavila rešenje o odbacivanju zahteva za azil.

Komisija za azil je pravilno utvrdila da ZAPZ ne propisuje neki precizan rok i način na koji će se omogućiti osporavanje koncepta prve države azila, te da je ovo pitanje ostavljeno samom organu na odlučivanje. Međutim, stav Komisije za azil da je „prvostepeni organ mogao i da omogući i duži rok za izjašnjenje podnosioca zahteva“ apsolutno je neprihvatljiv. Ona je najpre bila dužna da konstatuje da rok uopšte nije ni bio određen, te da je Kancelarija za azil bila u obavezi da ga odredi u skladu sa zakonom. U vezi s tim, Komisija za azil je morala da, shodno zakonu, poništi ožalbeno rešenje, te da ga vrati na ponovno odlučivanje, ili pak da sama reši ovu upravnu stvar.²⁶³ Stav Komisije za azil da su punomoćnici Y. „mogli da ukažu prvostepenom organu da produži rok i ispravi nedostatak od onog trenutka kada je on uočen“ takođe ne može da se uvaži, jer niti je rok bio određen, niti su punomoćnici imali priliku da uoče takav nedostatak. Štaviše, upravo je Komisija za azil bila dužna da otkloni nedostatak svojom odlukom, imajući u vidu da je to njena zakonska obaveza.²⁶⁴

Imajući u vidu navedeno, pravnici BCLJP-a smatraju da je izuzetno zabrinjavajuće mišljenje drugostepenog organa da ovaj „propust“ prvostepenog organa „ipak nije bitno uticao na donošenje pravilne i zakonite odluke u ovom postupku“. Odluka Komisije za azil da žalbu Y. odbije kao neosnovanu, i pored činjenice da je postupanje Kancelarije za azil označila terminima kao što su „propust“ i „nedostatak“, nelogična je i protivzakonita. Takva odluka je problematičnija ako se uzme u obzir da je Kancelarija za azil u drugom predmetu, gde je takođe trebalo da se odluči u skladu s konceptom prve države azila,²⁶⁵ odredila rok od 8 dana za izjašnjavanje.²⁶⁶ Komisija za azil je bila dužna da uzme u razmatranje takvo pravilno postupanje Kancelarije za azil i u skladu s tim konstatuje kršenje ZAPZ i ZOUP-a u predmetu Y.

Konačno, reč je o prvoj odluci Kancelarije za azil o odbacivanju zahteva na osnovu koncepta prve države azila u slučajevima clijenata BCLJP-a.²⁶⁷ Propuštanjem Komisije za azil da utvrdi bitne povrede u postupku po zahtevu Y. uspostavljena je opasna praksa koja u budućnosti može vrlo negativno da se odrazi na sve osobe koji su u postupku azila u RS, a da su prethodno dobile status izbeglice u nekoj drugoj državi. Povodom ove odluke Komisije za azil, pravnici BCLJP-a će pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom.²⁶⁸

263 U skladu s čl. 167, st. 2 ZOUP-a.

264 U skladu s čl. 21, st. 1 ZAPZ.

265 U skladu s čl. 43 ZAPZ.

266 Više o tome: *Pravo na azil, jul-septembar 2020*, str. 20–22.

267 U skladu s čl. 42, st. 1, tač. 1 ZAPZ.

268 U skladu s čl. 96, st. 1 ZAPZ.

3.2.3. Zaključak i preporuke

Komisija za azil je odbila preko 80 odsto žalbi podnetih protiv rešenja Kancelarije za azil i u tom kontekstu je bitno još jednom ponoviti da drugostepeni organ nije sâm odlučivao o podnetim zahtevima. Takvo postupanje dovodi u pitanje delotvornost Komisije za azil, čija je osnovna nadležnost kontrola zakonitosti rada Kancelarije za azil. Žalbeni navodi se paušalno cene, obrazloženja odluka su oskudna po kvalitetu i sadržini, kao i u suprotnosti s ranije zauzetim stavovima Komisije za azil. Neretko se postupanje Kancelarije za azil ocenjuje opšte formulisanim rečenicama, na osnovu kojih se ne može zaključiti zbog čega Komisija za azil nije poklonila veru navodima iz žalbe, a jeste onima koje je ponudio prvostepeni organ.

Drugostepeni organ ne bi trebalo da se isključivo oslanja na nalaze Kancelarije za azil, već da samostalno i kontinuirano ispituje stanje u državama porekla podnosilaca zahteva, ali i da se jasnije odredi prema propustu prvostepenog organa da razmotri činjenice iz relevantnih međunarodnih izveštaja. U tom smislu, Komisija za azil ima mogućnost da, u skladu sa ZOUN-om, zakaže usmenu raspravu, te da se na taj način neposredno upozna s činjenicama koje su od važnosti za donošenje pravilne i zakonite odluke. Međutim, to do sada nije bila praksa drugostepenog organa.

Pored toga, ključno je da obrazloženja Komisije za azil budu razumljiva, kao i da sadrže razloge koji su bili odlučujući kod ocene svakog dokaza i razloge zašto nije uvažen neki zahtev ili predlog. To je posebno važno kada je reč o osporavanju međunarodnopravnih standarda u izbegličkom pravu, kakav je princip *non-refoulement*.

Komisija za azil je u obavezi da vodi računa i o prethodnim odlukama donetim u istim ili sličnim upravnim stvarima. Da bi ostvarila osnovnu svrhu zbog koje je osnovana, Komisija za azil treba da ukazuje na propuste Kancelarije za azil, te da na taj način doprinese pravilnom sprovođenju postupka i unapređenju rada prvostepenog organa. To je od posebne važnosti u žalbenim postupcima pokrenutim protiv prvostepenih odluka koje su u suprotnosti s međunarodnim standardima izbegličkog prava, kao što je princip *non-refoulement*.

3.3. Upravni sud

Protiv konačnih rešenja Komisije za azil može se pokrenuti upravni spor.²⁶⁹ Podnošenjem tužbe Upravnom sudu odlaže se izvršenje odluke donete u upravnom postupku. Praksa Upravnog suda je ostala nepromenjena. Naime, ovaj organ nije ni u 2020. godini doneo presudu kojom se usvaja podneti zahtev, niti je održao usmenu raspravu u postupcima koji se tiču prava na azil u RS.

269 Čl. 22 ZAPZ.

U periodu od 1. januara do 31. oktobra 2020. godine Upravni sud je primio ukupno 32 inicijalna akta čiji je osnov spora azil. Od tog broja, u trenutku sačinjavanja ovog izveštaja, Upravni sud je rešio tri predmeta, i to odbijanjem dve tužbe²⁷⁰ i jednog prigovora.²⁷¹ Pored toga, u toku 2020. godine rešeno je još 11 upravnih sporova koji su bili pokrenuti u toku prethodnih godina. Odbijeno je 9 tužbi,²⁷² jedna je odbačena,²⁷³ dok je jedan postupak obustavljen.²⁷⁴ Tokom 2020. godine, Sud nije odlučivao u sporu pune jurisdikcije.

Analizom sadržaja presuda primećuje se da se Upravni sud skoro u potpunosti oslanja na činjenice koje je u svojoj odluci prethodno istakao drugostepeni organ. Samim tim izostaje bilo kakvo samostalno razmatranje tužbenih navoda, odnosno Sud zauzima pasivnu ulogu u postupku, kao i indiferentan stav prema nezakonitom postupanju upravnih organa. Zbog toga je pravni tim BCLJP-a u jednom od predmeta bio prinuđen da se obrati Ustavnom sudu zbog povrede prava na obrazloženu sudsku odluku.

3.3.1. Odbijene tužbe bez adekvatnog obrazloženja

Upravni sud je odbio²⁷⁵ tužbu koju je BCLJP podneo protiv Komisije za azil radi poništaja drugostepenog rešenja iz septembra 2019. godine.²⁷⁶ Naime, u postupku žalbene kontrole, Komisija za azil je prihvatila razloge zbog kojih je Kancelarija za azil odbila zahtev M. poreklom iz Pakistana, iako su njegovi punomoćnici ukazali na to da je prvostepeno rešenje zasnovano na pogrešno i nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju.

M. je u državi porekla bio svedok političkog ubistva očevog prijatelja i partijskog kolege iz stranke Pakistanska muslimanska liga – Navaz (*Pakistan Muslim League – Nawaz*). Budući da su nadležne vlasti privede počinioce, M. je bio pozvan da svedoči u krivičnom postupku koji je usledio. Međutim, ubrzo nakon toga počeo je da dobija pretnje od strane nepoznatih osoba, koje su tako pokušavale da ga prinude da izmeni svoj iskaz. Posle osude izvršilaca ubistva, nepoznate osobe su napale podnosioca zahteva vatrenim oružjem ispred kuće u kojoj je živio sa svojom porodicom. Preko punomoćnika BCLJP-a, M. je u toku upravnog postupka dostavio krivičnu prijavu kao dokaz navoda da je nakon svedočenja primao pretnje od nepoznatih osoba, koje su i pucale na njega. Otac ga je zbog toga preselio kod tetke u Lahor, ali je i dalje dobijao preteće pozive. Zbog

270 U 7696/20 i U 11206/20.

271 Uv 95/2020.

272 U 18004/2017, U 3937/2018, U 14660/19, U 18198/18 i U 20092/2019.

273 U 18993/2019.

274 U 13912/19.

275 Presuda Upravnog suda U 20092/19 od 1. oktobra 2020. godine.

276 Rešenje Komisije za azil br. AŽ-24/19 od 17. septembra 2019. godine.

straha da će se suočiti sa stvarnim rizikom od trpljenja ozbiljne nepravde, bio je prinuđen da napusti državu porekla. Na putu do RS, M. je prošao kroz Iran, Tursku, Grčku i Makedoniju.

Prema mišljenju Komisije za azil (i prethodno Kancelarije za azil), neosnovanost podnetog zahteva za azil proizlazi iz činjenice da M. ni u jednoj državi u kojoj je boravio nije tražio međunarodnopravnu zaštitu, da je tri godine ilegalno boravio u RS, kao i da je dva puta pokušao iregularno da napusti njenu teritoriju. Međutim, BCLJP je u tužbi ukazao da navedene činjenice ne mogu da predstavljaju osnov za odbijanje zahteva za azil. Naime, Kancelarija za azil je u praksi usvajala zahteve koje su podneli državljani Pakistana, a koji nisu tražili međunarodnopravnu zaštitu u državama kroz koje su prošli na putu do RS,²⁷⁷ kao i drugim tražiocima azila koji su ilegalno boravili u RS ili iregularno pokušali da je napuste.²⁷⁸

U tužbi je dalje istaknuto da Komisija za azil nije obrazložila zašto prihvata činjenicu da prvostepeni organ uopšte nije cenio dokaze koje je podnosilac zahteva dostavio u toku postupka. Pored toga, Komisija za azil se nije osvrnula na selektivno citiranje izveštaja EASO iz 2018. godine.²⁷⁹ Naime, bez obzira na to što su se punomoćnici M. pozvali na isti dokument u toku postupka, prvostepeni organ je u obrazloženju svoje odluke naveo isključivo onaj deo za koji smatra da ide u prilog odbijajućem rešenju. Imajući to u vidu, Komisija za azil je potvrdila odluku koja je doneta na osnovu nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja.

Komisija za azil je revnosno konstatovala većinu žalbenih navoda, ali se uopšte nije upustila u njihovo razmatranje, dok je, s druge strane, čak ignorisala pojedine delove žalbe BCLJP-a. Naime, prilikom procene stanja opšte bezbednosti u Pakistanu, Kancelarija za azil je navela da je ta država potpisnica brojnih međunarodnih konvencija. Ipak, sâm podatak da je Pakistan ratifikovao Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Konvenciju UN o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, kao i Konvenciju protiv torture UN, nije mogao da bude od odlučujućeg značaja za odbijanje zahteva za azil M. U prilog tome je istaknuta ranija presuda Upravnog suda²⁸⁰ u slučaju tražioca azila G.,²⁸¹ kojom je potvrđen stav ESLJP da postojanje zakona i pristupanje međunarodnim ugovorima od strane jedne države nije samo po sebi dovoljno da obezbedi zaštitu od progona, zlostavljanja, degradacije ili nečovečnog postupanja. Kako su tim stavom evidentno uspešno pobijeni navodi prvostepenog

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

278 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1081/17 od 4. jula 2018. godine.

279 *EASO Country of Origin Information Report: Pakistan Security Situation*, EASO (oktobar 2018), dostupno na: <https://bit.ly/3s4qlPL>.

280 Pravnici BCLJP-a su, osim u tužbi, ukazali na ovu presudu i u žalbi na prvostepeno rešenje.

281 Presuda U 11868/17 od 7. septembra 2017. godine.

organa u slučaju G., Komisija za azil ih u slučaju M. svesno nije uzela u obzir. Komisija za azil je prekršila i načelo istine i slobodne ocene dokaza, kojim je propisano da se odluka mora doneti na osnovu savesne i brižljive ocene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata celokupnog postupka.²⁸²

Nakon kratkog izlaganja navoda i činjenica, te citiranja relevantnih zakonskih odredbi, Upravni sud je odbio tužbu i razloge za to obrazložio u svega osam rečenica, koje u suštini predstavljaju ponovljene konstatacije Komisije za azil. Izostalo je bilo kakvo samostalno razmatranje tužbenih navoda, uz opšti zaključak da su upravni organi pravilno konstatovali i ocenili da nisu ispunjeni uslovi za usvajanje zahteva za azil M. S obzirom na to, odluka u ovom predmetu može da se okarakterise kao vrlo površna. Imajući to u vidu, važno je istaći da paušalne presude mogu ozbiljno da naruše pravnu sigurnost stranaka u postupcima pred sudom.

Pozivajući se na praksu ESLJP-a,²⁸³ Ustavni sud RS zauzeo je stav da pravo na obrazloženu sudska odluku predstavlja jedan od bitnih elemenata prava na pravično suđenje.²⁸⁴ Iako obaveza obrazloženja sudske odluke ne znači da se moraju dati detaljni odgovori na sve iznete argumente,²⁸⁵ Sud ukazuje na to da povreda prava na pravično suđenje postoji kada u obrazloženju nisu s dovoljnom preciznošću navedeni razlozi na kojima se zasniva odluka.²⁸⁶ Ustavni sud takođe smatra da pravo na obrazloženu sudska odluku podrazumeva obavezivanje suda da navede jasne, dovoljne i razumljive razloge na kojima zasniva svoju odluku, čime se istovremeno daje garancija stranci da je sud razmotrio njene navode i dokaze koje je istakla u postupku. Stoga, ovakva obaveza ne znači da je sud dužan da u odluci daje detaljne odgovore na sva postavljena pitanja i iznete argumente, a to naročito važi za obrazloženje odluka sudova po pravnom leku u kojima su prihvaćeni argumenti izneti u odlukama nižestepenog suda, a u ovom slučaju upravnog organa.

Slično tome, Upravni sud je u oktobru doneo presudu²⁸⁷ kojom je odbio tužbu BCLJP-a podnetu u oktobru 2018. godine u ime R. O., državljanina Kube, čiji je zahtev za azil odbačen jer je ušao u RS iz Crne Gore. U svom obrazloženju, Sud nije pružio dodatno objašnjenje zašto se Crna Gora može smatrati sigurnom trećom državom za R. O., već je samo potvrdio stanovište prvostepenog i drugostepenog organa po tom pitanju.

282 Čl. 10 ZOUP-a.

283 *Ruiz Torija protiv Španije*, ESLJP, predstavka br. 18390/91 (1994).

284 Presuda Ustavnog suda RS UŽ-597/2018 od 13. februara 2020. godine.

285 *Van de Hurk protiv Holandije*, ESLJP, predstavka br. 16034/90 (1994).

286 Presuda Ustavnog suda RS UŽ-597/2018 od 13. februara 2020. godine.

287 Presuda U 19223/18 od 9. oktobra 2020. godine.

R. O. je napustio Kubu usled problema s kojima se suočavao zbog svog aktivizma i ispoljavanja mišljenja o kubanskoj socijalnoj i političkoj situaciji.²⁸⁸ Priпадnici policije su ga više puta privodili na informativne razgovore, tokom kojih su ga fizički i psihički maltretirali i pretili ugrožavanjem života čak i članova njegove najuže porodice – supruge i maloletne ćerke.²⁸⁹ Zbog izloženosti svakodnevnoj diskriminaciji i pretnji da će mu život biti uništen, R. O. nije mogao da živi slobodno niti da zaštiti svoja prava. Državu porekla napušta 2016. godine, avionom preko Rusije i Crne Gore, odakle dolazi u RS, gde podnosi zahtev za azil u junu 2017. godine.

U konkretnom slučaju, prvostepeni organ je primenom, tada još uvek važećeg, Zakona o azilu (ZA),²⁹⁰ rešenjem odbacio²⁹¹ zahtev za azil R. O., s obrazloženjem da je za njega Crna Gora bila sigurna država, u kojoj je mogao da traži azil, jer se nalazi na listi sigurnih trećih država.²⁹² Međutim, prilikom donošenja odluke, prvostepeni organ nije prethodno pribavio neophodne garancije da će Crna Gora, kao sigurna treća država, prihvatiti R. O. nazad na svoju teritoriju i omogućiti mu efikasan pristup postupku azila, kao i odlučivanje o njegovom zahtevu u meritumu.

Pravni tim BCLJP-a je podneo žalbu na navedeno rešenje prvostepenog organa, koju je drugostepeni organ odbio,²⁹³ zasnivajući svoju odluku na istom činjeničnom stanju. U međuvremenu, na snagu je stupio ZAPZ, koji pruža širu definiciju pojma sigurne treće države,²⁹⁴ po kojoj se postupa shodno svakom zahtevu pojedinačno, uz ispitivanje svih uslova po kojima treća država može da se smatra sigurnom. Primena takve odredbe ZAPZ bila bi povoljnija po R. O., što je drugostepeni organ bio dužan da ispita tokom žalbenog postupka, shodno čl. 103 ZAPZ.²⁹⁵ Ističemo da je drugostepeni organ prepoznao tu dužnost u drugim

288 R. O. je član jednog od najvećih kubanskih opozicionih pokreta, UNPACU (*Union Patriótica de Cuba*), koji se bavi stanjem ljudskih prava na Kubi. U njemu je radio kao organizator kulturnih događaja i izveštač s terena za novinski list koji je taj pokret izdavao. Pored toga, bavio se muzikom i kroz svoje pesme izražavao nezadovoljstvo zbog ograničenja slobode govora, nepovoljnog položaja građana Kube i drugih osnovnih prava i sloboda, ali i zbog čestih pretnji koje je dobijao od predstavnika vlasti.

289 Zbog problema kojima su bile izložene, supruga i ćerka R. O. uspele su da napuste Kubu 2019. godine i dođu u RS, gde su takođe podnele zahtev za azil. Postupci su u toku.

290 Čl. 33, st. 1, tač. 6 ZA (*Službeni glasnik RS*, br. 109/07).

291 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1085/17 od 1. juna 2018. godine.

292 Shodno Odluci Vlade RS (*Službeni glasnik RS*, broj 67) od 19. avgusta 2009. godine.

293 Rešenje Komisije za azil br. Až-41–1-18 od 27. jula 2018. godine. Pravnici BCLJP-a su primili navedeno rešenje 19. septembra 2018. godine, nakon gotovo dva meseca od njegovog donošenja.

294 Čl. 45, st. 2 ZAPZ.

295 Čl. 103 ZAPZ predviđa da će postupci azila, započeti pre njegovog stupanja na snagu, biti okončani u skladu s odredbama ZA, osim ako su odredbe ZAPZ povoljnije za tražioce azila.

postupcima azila, kada je zauzeo stav da navedeni član obavezuje prvostepeni organ prilikom donošenja odluka o zahtevima za azil podnetim u vreme važenja ZA,²⁹⁶ što ujedno predstavlja i njegovu obavezu tokom odlučivanja po žalbi.

Punomoćnici su zbog svega navedenog podneli tužbu²⁹⁷ Upravnom sudu i tokom spora tražili da ova upravna stvar bude rešena u skladu s čl. 103 ZAPZ, jer bi primena aktuelnog zakona uticala na pravednije odlučivanje o zahtevu za azil R. O. Međutim, Sud se u svojoj odluci samo oslonio na činjenice koje je prethodno u svojoj odluci istakao drugostepeni organ²⁹⁸ i u potpunosti zanemario zahtev za primenu ZAPZ kao povoljnijeg propisa.²⁹⁹ Na taj način je Sud prihvatio ocenu drugostepenog organa kao pravilnu, a da pritom nije naveo nijedan novi razlog zbog kog se slaže s tako ocenjenim činjeničnim stanjem.

Podsećamo da je Komitet protiv mučenja već ustanovio da je RS odgovorna za kršenje čl. 3 Konvencije protiv mučenja upravo zbog automatske primene koncepta sigurne treće zemlje.³⁰⁰ Navedena odluka je primer da Sud, nakon više od dve godine od početka primene ZAPZ, koji ne propisuje primenu liste sigurnih trećih država, još uvek donosi odluke u kojima zauzima stav koji je u suprotnosti s načelom *non-refoulement*.³⁰¹

Pored toga, Upravni sud je presudio o ovoj upravnoj stvari nakon čak 721 dan od dana podnošenja tužbe punomoćnika BCLJP-a. Takođe, kako je propustio da navede razloge zbog kojih, kao trećestepeni organ, nije primenio ZAPZ, tražiocu azila R. O. je uskratio pravo na obrazloženu sudsku odluku, kao jedno od bitnih elemenata prava na pravično suđenje.³⁰² Ponavljamo da, shodno stavu ESLJP, od sudova ne može da se zahteva da navedu razlog za odbijanje svakog tužbenog zahteva, ali da ipak imaju obavezu da pruže odgovor na glavne argumente stranke,³⁰³ što podrazumeva konkretno i decidno izjašnjenje o navodima

296 Rešenje Komisije za azil br. AŽ-26/18 od 12. jula 2019. godine.

297 Punomoćnici su u ime R. O. podneli tužbu Upravnom sudu 19. oktobra 2018. godine.

298 Sud je u obrazloženju konstatovao da su dokazi u postupku pravilno izvedeni, kao i da stvari koje nalazi i ceni u toku odlučivanja ne mogu uticati na drugačije odlučivanje o predmetnom upravnom sporu.

299 Punomoćnici su takođe, putem podneska, ukazali Upravnom sudu na ranije iznet stav drugostepenog organa o primeni ZAPZ kao povoljnijeg zakona.

300 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, Poseban dodatak: Odluka Komiteta protiv mučenja, str. 181.

301 U svojim ranijim odlukama, u vreme važenja ZA, Upravni sud je zauzimao stav da tuženi organ (drugostepeni) nije bio u obavezi da utvrđuje da li su države, koje spadaju u sigurne treće zemlje, sigurne u pojedinačnim slučajevima, već da je tuženi organ dužan da to prihvati kao *utvrđenu činjenicu*, samim tim što se nalaze na listi koje je utvrdila Vlada RS. Takav stav je bio takođe problematičan. Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 63.

302 Odluka Ustavnog suda Republike Srbije UŽ-6596/2011 od 30. oktobra 2014. godine, str. 11.

303 Vidi: *Buzescu protiv Rumunije*, predstavka br. 61302/00 od 24. maja 2005. godine, str. 67; *Donadze protiv Gruzije*, predstavka br. 74644/01 od 7. marta 2006. godine, str. 35.

koji su presudni za ishod predmeta.³⁰⁴ Uzimajući u obzir sve navedeno, Upravni sud je propustio da navede razloge zbog kojih nije tumačio obaveze iz svoje nadležnosti u skladu sa ZAPZ. Zbog povrede prava na pravično suđenje, pravnici BCLJP-a su u ime R. O. podneli ustavnu žalbu³⁰⁵ Ustavnom sudu RS, a postupak je u toku.

3.3.2. Zaključak i preporuke

Prema podacima od 20. decembra,³⁰⁶ Upravni sud je imao preko 30.500 primljenih predmeta u 2020. godini, što potvrđuje očiglednu preopterećenost ovog organa.³⁰⁷ Međutim, sporovi koji se odnose na postupak azila čine oko 0,1 odsto tog broja.³⁰⁸ Razumno je pretpostaviti da Upravni sud ima potrebne kapacitete da u nekoliko desetina predmeta godišnje počne da održava usmene rasprave i odlučuje u sporu pune jurisdikcije. U tom smislu, treba uzeti u obzir specifičnost izbegličkog prava, teške posledice i nenadoknadivu štetu koju nosi nezakonito odbijanje ili odbacivanje zahteva za azil. U cilju pravne sigurnosti, tužbeni navodi treba da budu propisno razmotreni u svakom predmetu, a činjenično stanje adekvatno utvrđeno. To bi vodilo većem kvalitetu obrazloženja presuda i poboljšanju celokupnog sistema azila RS.

304 *Moreira Ferreira protiv Portugala* (broj 2), predstavka br. 19867/12 od 11. jula 2017. godine, str. 84.

305 Punomoćnici su podneli ustavnu žalbu 23. novembra 2020. godine.

306 Broj primljenih predmeta: <https://bit.ly/2LuJw4z> (pristupljeno 20. decembra 2020. godine).

307 Upravni sud je nadležan da odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata u svim upravnim oblastima.

308 U periodu od 1. januara do 31. oktobra 2020. godine, Upravni sud je primio ukupno 32 inicijalna akta čiji je osnov spora azil.

4. SMEŠTAJ TRAŽILACA AZILA I MIGRANATA

4.1. Objekti u nadležnosti KIRS-a

Prema ZAPZ, kao jedno od prava tražilaca azila propisano je i pravo na materijalne uslove prihvata.³⁰⁹ Pod materijalnim uslovima prihvata ZAPZ podrazumeva: smeštaj, hranu, odeću i novčana sredstva za lične potrebe.³¹⁰ ZAPZ predviđa da KIRS ima nadležnost da obezbeđuje materijalne uslove za prihvata tražilaca azila.³¹¹ KIRS obezbeđuje smeštaj tražilaca azila i migranata u CA i PTC, koje odlukom osniva Vlada RS.³¹²

Vlada RS je 2018. godine usvojila Strategiju suprotstavljanja iregularnim migracijama u RS za period od 2018. do 2020. godine.³¹³ U tom dokumentu se na više mesta naglašava neophodnost obezbeđivanja adekvatnog smeštaja migranata koji se nalaze na teritoriji RS.³¹⁴ Međutim, smeštajni uslovi nisu na zadovoljavajućem nivou u svim objektima u nadležnosti KIRS-a. Pored toga, određeni broj migranta još uvek boravi u neformalnim naseljima blizu graničnih prelaza. Ta pojava je posebno izražena od proleća do kasne jeseni, kada izbeglice i migranti najviše pokušavaju da pređu granice.

Imajući u vidu proces evrointegracija RS, neophodno je da se i u oblasti azila i migracija poštuju određeni standardi koji su propisani u pravu EU. Tako su vlasti RS, a u slučaju azila i migracija posebno KIRS, dužni da poštuju EASO standarde³¹⁵ prilikom smeštanja tražilaca azila i migranata. U izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije u evrointegracijama navedeno je da su u funkciji mobilni centri za iregularne migrante, čija je svrha registracija i kratkoročni smeštaj. Komisija je dalje, konstatovala da je RS nastavila da ulaže značajne napore da zadovolji suštinske potrebe migranata koji prolaze ili ostaju na njenoj teritoriji. U funkciji je ukupno 19 državnih objekata za prihvata

309 Čl. 48 ZAPZ.

310 Čl. 50, st. 1 ZAPZ.

311 Čl. 23 ZAPZ.

312 Čl. 51 ZAPZ.

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

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

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

(CA i PTC), od kojih su dva privremeno stavljena u pripravnost, te mogu da obezbede dugotrajni smeštaj do 6.000 ljudi i privremeni smeštaj za oko 1.000 ljudi. U okviru KIRS-a postoji sistem upravljanja informacijama za redovno praćenje, planiranje i upravljanje smeštajnim i prihvatnim objektima u skladu s evropskim standardima za uslove prijema. Komisija je na kraju konstatovala da ukupna kadrovska situacija u oblasti migracija zavisi od međunarodnog finansiranja.³¹⁶

Usled nestabilne epidemiološke situacije izazvane pandemijom virusa korona, boravak tražilaca azila i migranata u objektima za smeštaj na teritoriji RS praktično je tokom celog izveštajnog perioda bio pod specifičnim nadzorom. U svim CA i PTC postoje nadležni lekarski timovi koji se brinu o zdravstvenoj zaštiti svih korisnika. U praksi je, na nivou KIRS-a, uspostavljena procedura prijema tražilaca i migranata u objekte za smeštaj. Pa tako, svaka osoba, po prijemu u neki od centara, prolazi kroz obavezan zdravstveni skrining, pri čemu nadležni lekar odlučuje o dužini izolacije. Ukoliko lekarska ekipa trenutno nije prisutna u CA ili u PTC, osobe se upućuju u prostor za izolaciju, gde ostaju do lekarskog pregleda,³¹⁷ a u slučaju potrebe se upućuju na dalje lečenje.³¹⁸ Prema informacijama koje je pravni tim BCLJP-a dobio prilikom poseta, epidemiološka situacija u CA i PTC uglavnom je bila stabilna.³¹⁹ Takođe, shodno navodima KIRS-a, zaštitna oprema se nabavljala iz budžetskih sredstava i donacija međunarodnih organizacija i bila je dostupna tokom cele godine kako zaposlenima u CA i PTC tako i tražiocima azila i migrantima.³²⁰

Pravni tim BCLJP-a je u 2020. godini redovno posećivao objekte u kojima su smešteni tražioci azila radi pružanja besplatne pravne pomoći. Međutim, za vreme vanrednog stanja i u periodima kada je epidemiološka situacija širom RS bila kritična, pravni tim BCLJP-a nije vršio posete objekata u kojima su smešteni tražioci azila.

U ovom poglavlju ćemo ukratko objasniti razliku između CA i PTC, posebno u pogledu ostvarivanja prava tražilaca azila koji u njima borave. Takođe, detaljnije ćemo opisati položaj tražilaca azila u svakom CA na teritoriji RS.

316 Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije 2020, str. 48, dostupno na; <https://bityl.co/5KIr>.

317 Odgovor KIRS-a br. 019–4916/2–2020 od 25. decembra 2020. godine.

318 *Ibid.* Ukoliko dođe do povišene temperature, kašlja ili sličnih simptoma, osoba se upućuje u ambulantu, gde ga, na preporuku lekara, nadležni zavod za javno zdravlje ili Institut za javno zdravlje Srbije testira PCR testom.

319 *Ibid.* Prema informacijama KIRS-a, u periodu od 1. juna do 31. oktobra 2020. godine bilo je ukupno osam zaraženih tražilaca azila i migranata.

320 *Ibid.* Tražioci azila i migranti su sami šili zaštitne maske u nekim centrima.

4.1.1. Prihvatno-tranzitni centri

Imajući u vidu situaciju koja je nastala 2015. godine, kada se intenzivirala izbegličko-migrantska kriza, a koja se, u nešto blažem obliku, nastavila sve do danas, RS je uložila napore da zbrine veliki broj migranata koji se nalaze na njenoj teritoriji.³²¹ Iz tih razloga su osnovani PTC širom RS. Naime, prema ZAPZ, Vlada, pored osnivanja CA, odlukom određuje jedan ili više objekata namenjenih za smeštaj koji nisu CA, a nadležnost da rukovodi njima ima KIRS. Svi PTC su otvorenog tipa, što znači da migranti u njima mogu da se kreću bez ograničenja, odnosno mogu slobodno da ih napuste u toku dana, osim u večernjim satima.

Na teritoriji RS se nalazi 14 aktivnih PTC.³²² Ukupni smeštajni kapacitet u trenutno aktivnim PTC iznosi 3.745 mesta, što predstavlja povećanje u poređenju s prethodnom godinom za ukupno 505 mesta.³²³ S dolaskom hladnijeg vremena primetno je veće popunjavanje smeštajnih kapaciteta PTC, od kojih su neki značajno premašili broj primljenih migranata za koje su predviđeni.³²⁴ U toku godine su, u više navrata, pripadnici MUP-a i KIRS-a organizovali dislokaciju izbeglica i migranata iz pograničnih područja u smeštajne kapacitete KIRS-a na jugu RS.³²⁵

Pravni tim BCLJP-a obavlja redovne mesečne posete u sledećim PTC: Adaševci, Bosilegrad, Bujanovac, Divljana, Pirot, Obrenovac, Preševo, Vranje, a po potrebi i u drugim centrima. Prilikom poseta PTC u 2020. godini, pravni tim BCLJP-a je, uz odobrenje KIRS-a, mogao redovno da obilazi smeštene osobe i da pravno savetuje one koje su želele da se informišu o pravu na azil u RS.

321 Vidi izveštaje Beogradskog centra za ljudska prava *Pravo na azil u Republici Srbiji 2015–2019*. Izveštaji su dostupni na internet stranici: azil.rs.

322 PTC se nalaze u sledećim mestima: Adaševci, Bosilegrad, Bujanovac, Dimitrovgrad, Divljana, Kikinda, Obrenovac, Preševo, Pirot, Principovac, Sombor, Subotica, Šid i Vranje. PTC u Dimitrovgradu, Divljanu i Pirotu u jednom delu godine bili su u stanju mirovanja. U periodu od 10. aprila do 6. maja 2020. radio je i PTC u Moroviću. PTC u Bujanovcu radio je u periodima od 1. januara 2020. do 16. juna 2020, te od 13. oktobra 2020. pa nadalje, PTC u Pirotu od 1. januara 2020. do 23. juna 2020, te od 13. oktobra 2020. pa nadalje, a PTC u Divljani od 31. marta 2020. pa nadalje. Ostali PTC su radili u toku godine bez prekida. Informacija dobijena od KIRS-a. Odgovor KIRS-a br. 019–4916/2–2020 od 25. decembra 2020. godine.

323 Uporedi *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 68.

324 Na primer, u decembru 2020. u PTC u Obrenovcu je bilo smešteno 616 osoba od predviđenih 400, u PTC u Principovcu 533 od predviđenih 200, u PTC u Kikindi 717 od predviđenih 280, u PTC u Somboru 753 od predviđenih 120, u PTC u Subotici 171 od predviđenih 130, u PTC u Preševu 965 od predviđenih 800. Informacije dobijene od UNHCR-a.

325 „UZ POMOĆ POLICIJE I KOMESERIJATA ZA IZBEGLICE: Oko 300 migranata prebačeno u Preševo (FOTO)“, *Novosti.rs*, 25. septembar 2020, dostupno na: <https://bit.ly/2LEIJ0E>; „Migranti sa subotičkih ulica smešteni u kamp u Preševu“, *tvsubotica.com*, 25. novembar 2020, dostupno na: <https://bit.ly/2Lfb1iw>.

Iako ZAPZ ne određuje da li MUP treba da upućuje registrovane tražioce azila prilikom izražavanja namere za traženje azila u PTC ili u CA, praksa pokazuje da MUP u najvećem broju slučajeva upućuje tražioce azila prvenstveno u PTC. Iz iskustva BCLJP-a, u PTC mahom borave osobe koje žele da nastave putovanje, odnosno oni stranci koji ne smatraju RS zemljom destinacije. Osim toga, položaj PTC, odnosno njihova blizina granici, ne predstavlja podsticajno okruženje za one koji zaista žele da traže azil u RS.³²⁶ Ukoliko se ne radi o tražiocima azila, ostalim strancima smeštenim u PTC nije regulisan boravak u RS u skladu s važećim domaćim propisima.

Kancelarija za azil još uvek ne sprovodi službene radnje u PTC, te stranci koji su tu smešteni praktično nemaju pristup postupku azila.³²⁷ Stranci koji žele da podnesu zahtev za azil čekaju na premeštanje u CA (gde se sprovodi postupak azila) više nedelja, pa čak i više meseci, što ih demotiviše da ostanu u RS. S tim u vezi, neophodno je da se ubrza proces premeštanja iz PTC u CA svih osoba koje žele da podnesu zahtev za azil u RS ili da Kancelarija za azil počne da sprovodi postupak azila i u PTC. Ukoliko stranci pak podnesu pisani zahtev za azil, službenici KIRS-a ga prosleđuju Kancelariji za azil, a potom sledi premeštanje tražioca azila iz PTC u jedan od pet CA. Nakon toga, službenici Kancelarije za azil sprovode ostale procesne radnje u postupku azila.³²⁸

Uslovi prihvata u PTC nisu na istom nivou kao u CA. Razloga za to ima mnogo – od nedovoljnog ulaganja, prevelikog broja smeštenih, opterećenih kapaciteta, pa do velike fluktuacije ljudi koji borave u PTC u graničnim oblastima (naročito u PTC u Adaševcima, PTC u Šidu i PTC u Principovcu). Većina objekata koji su određeni kao PTC su starije gradnje, s nedovoljnim kapacitetima za prihvata i higijenskim uslovima koji nisu uvek na zadovoljavajućem nivou. Od ovog opšteg pravila razlikuju se PTC u Bosilegradu, Pirotu i Preševu, koji su u poslednje dve godine renovirani.

Najveći broj stranaca s kojima su pravnici BCLJP-a obavili razgovor u PTC nije želeo da oстане u RS. Navodili su da im je od značaja to što se PTC nalaze u blizini granice, posebno granice s Republikom Hrvatskom, Mađarskom i Rumunijom, dakle susednih država koje su članice EU. S tim u vezi, nejasna je

326 Osim PTC u Obrenovcu, svi PTC se nalaze blizu granica RS sa susednim državama.

327 Vidi *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 30–31.

328 Ranije se dešavalo da neki službenici Kancelarije za azil, premeštanjem tražilaca azila iz PTC u neki od CA nakon podnošenja pisanog zahteva za azil, sprovode usmeno podnošenje zahteva kako bi konstatovali iste činjenice koje su navedene u pisanom zahtevu. Takvo postupanje je bilo nejasno, imajući u vidu da se podnošenje pismenog zahteva, shodno čl. 36, st. 2 i 3 ZAPZ, može učiniti popunjavanjem obrasca zahteva za azil i da se postupak smatra pokrenutim dostavljanjem obrasca Kancelariji za azil. Tokom 2020. godine, pravni tim BCLJP-a nije uočio da je Kancelarija za azil sprovodila usmeno podnošenje zahteva za azil nakon prijema pismenih zahteva.

politika RS u pogledu obezbeđivanja smeštaja migranata, ali i tražilaca azila u tim PTC.³²⁹

4.1.2. Centri za azil

ZAPZ je propisao da se tražioci azila smeštaju u jedan od CA, kojima rukovodi KIRS. Vlada RS, na predlog KIRS-a, osniva jedan ili više CA, čiju unutrašnju organizaciju i sistematizaciju uređuje KIRS.³³⁰ Postupanje u CA regulisano je Pravilnikom o kućnom redu u centru za azil i drugom objektu za smeštaj tražilaca azila.³³¹ Prijem u CA regulisan je Pravilnikom o zdravstvenim pregledima tražioca azila prilikom prijema u centar za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca azila.³³²

Razlika između CA i PTC je, prema oceni BCLJP-a, pravne prirode. Naime, u CA se sprovodi postupak azila – podnošenje zahteva i saslušanje tražilaca azila. Međutim, kao što je već rečeno, MUP upućuje registrovane tražioce azila u PTC, a oni se tek kasnije premeštaju u CA. To se najčešće dešava kad punomoćnik obavesti MUP i KIRS da je stranac zaista zainteresovan da podnese zahtev za azil ili kada potencijalni tražilac azila zatraži od uprave PTC-a da pisanim putem podnese zahtev za azil, nakon čega se vrši njegovo premeštanje u neki od CA.

Takva praksa je u potpunosti nejasna, budući da je tokom 2020. godine u svim CA bilo slobodnih mesta,³³³ te su mogli da prime osobe koje zaista žele da traže azil u RS. BCLJP je i ranije ukazivao na ovaj problem, posebno u pogledu činjenice da se u PTC ne sprovode službene radnje, a da postupak premeštanja tražilaca azila iz PTC u CA neracionalno dugo traje.³³⁴ Tokom godine su se pojedini tražioci azila žalili zbog predugog čekanja na premeštaj iz PTC u CA. Prema informacijama BCLJP-a dobijenim na terenu, takav zastoj je bio posledica okolnosti u RS usled pandemije virusa korona.

U 2020. godini su bili aktivni CA koji se nalaze u Banji Koviljači, Bogovađi, Krnjači, Sjenici i Tutinu. KIRS obezbeđuje smeštaj u CA svim tražiocima azila, bez obzira na njihov pol, uzrast i druga lična svojstva. CA u Sjenici i CA Bogovađi su namenjeni za smeštaj nepraćene i razdvojene dece, dok jedan deo smeštenih u CA

329 Naime, sasvim je legitimno smeštanje migranata u PTC koji se nalaze u blizini ulaznih tačaka, odnosno granica sa Severnom Makedonijom i Bugarskom, odakle najveći broj njih i ulazi u RS, ali je problematična činjenica što se u te objekte smeštaju i potencijalni tražioci azila.

330 Čl. 35 i 51 ZAPZ.

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

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

333 Zaključak koji je BCLJP izveo na osnovu podataka dobijenih od UNHCR-a tokom godine.

334 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 70.

u Krnjači takođe čine nepraćena deca.³³⁵ U slučaju da se nepraćeno dete nađe u nekom drugom CA ili PTC, ono se, u saradnji s centrom za socijalni rad (CSR), kao organom starateljstva, upućuje na dalji smeštaj u neki od pomenutih CA ili u specijalizovane ustanove socijalne zaštite. U toku trajanja procedure premeštanja deteta, ono boravi u prostoriji odvojenoj od prostorija za smeštanje punoletnih osoba.³³⁶

Zakonom o upravljanju migracijama³³⁷ određeno je da se upravljanje migracijama vrši u skladu s načelima ravnomernog i planskog ekonomskog razvoja i zabranom veštačkog menjanja nacionalnog sastava stanovništva. Primetno je da se CA uglavnom nalaze van naseljenih mesta ili na obodu gradova. Osim CA u Krnjači, svi su udaljeni od Beograda, u kojem se nalazi sedište Kancelarije za azil, što se neretko odražava na zakazivanje procesnih radnji u postupku azila.³³⁸ Pored udaljenosti, mnogi CA se nalaze i u izolovanim i ekonomski nerazvijenim područjima, što tražiocima azila značajno usporava proces integracije u lokalnu zajednicu.³³⁹ U tim slučajevima, komunikacija s domaćim stanovništvom uglavnom se ostvaruje kroz uključivanje dece tražilaca azila u obrazovni sistem i kroz aktivnosti NVO.³⁴⁰

Svi CA su otvorenog tipa, što znači da su tražioci azila slobodni da napuste CA bez posebne dozvole, osim u slučaju mera ograničenja kretanja u skladu sa zakonom.³⁴¹ Pritom, tražiocima azila je data mogućnost da, uz pismeno odobrenje uprave, napuste CA na 72 sata. Ukoliko se ne vrate u tom periodu, praksa je da KIRS uklanja imena tih osoba sa spiska smeštenih u CA, što se dalje odražava na njihov postupak azila. Naime, pošto uprava CA dostavi MUP-u podatke o brisanju imena sa spiska smeštenih u CA, Kancelarija za azil donosi rešenje o obustavi postupka, osim ukoliko je tražilac azila ne obavesti blagovremeno o novoj adresi boravka.³⁴²

U delu izveštaja koji sledi ukratko ćemo opisati položaj tražilaca azila u svim CA. Pravni tim BCLJP-a je stavio težište na CA pošto su to primarni objekti u

335 Odgovor KIRS-a br. 019–4916/2–2020 od 25. decembra 2020. godine. Inače, podaci o CA koji se nalaze na internet stranici Komesarijata za izbeglice i migracije uglavnom su zastareli i datiraju još od januara 2019. godine. Vidi: <https://bit.ly/3nxjZ86>.

336 Odgovor KIRS-a br. 019–4916/2–2020 od 25. decembra 2020. godine.

337 *Sl. glasnik RS*, br. 107/12–4.

338 Tokom 2020. godine, Kancelarija za azil nije obavila službene radnje u okviru postupka azila ni za jednog klijenta BCLJP-a smeštenog u CA u Tutinu ili CA u Sjenici.

339 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 70.

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

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

342 Čl. 47, st. 2, tač. 3 ZAPZ.

kojima borave osobe koje žele azil u RS i jer Kancelarija za azil u njima sprovodi službene radnje. Položaj tražilaca azila u CA prikazaćemo kroz kombinaciju zvaničnih izveštaja KIRS-a i UNHCR-a, zapažanja pravnog tima BCLJP-a tokom terenskih aktivnosti i utisaka korisnika CA. Skrećemo pažnju da informacije KIRS-a koje se odnose na 2020. godinu, za razliku od prethodnih, nisu dostupne u istoj količini. Naime, na internet stranici KIRS-a, u delu o profilima centara, nalaze se samo informacije za januar i april 2020. godine.³⁴³ To dodatno otežava praćenje stanja u pogledu smeštaja tražilaca azila i migranata u RS i umanjuje stepen informisanosti u ovoj oblasti.

a) Centar za azil u Banji Koviljači

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

Smeštajni kapacitet CA iznosi 120 mesta i adekvatan je kako za prihvatanje samaca tako i za veće porodice.³⁴⁴ Tražioci azila dele sobe, ukoliko se ne radi o porodici, za koju uprava CA najčešće obezbeđuje jednu sobu. Kupatilo i toaleti su takođe zajednički.³⁴⁵ U 2020. godini, broj osoba smeštenih u CA nije prelazio maksimalne smeštajne kapacitete.

U unutrašnjosti CA se nalazi TV sala, trpezarija i učionica za rad s decom. Na taj način su obezbeđeni sadržaji koji zadovoljavaju raznovrsne potrebe tražilaca azila. Obroci su im obezbeđeni tri puta dnevno, a prilagođeni su njihovim verskim i zdravstvenim potrebama. Pravnicima BCLJP-a nije prijavljena nijedna žalba na dostupne usluge u CA, međutim, tražioci azila su i dalje upućivali zahtevke na internet signal, koji je još uvek slab u celoj zgradi. Zbog toga neretko moraju da borave u TV sali ili u hodniku CA.

U CA u Banji Koviljači prisutne su lekarka opšte prakse i medicinska sestra, uz podršku Međunarodne organizacije za migracije (*International Organization for Migration* – IOM) i monitoring Danskog saveta za izbeglice (*Danish Refugee Council* – DRC). Pregledi su omogućeni svakog radnog dana, a lekarka može da interveniše za urgentne stvari 24/7, budući da je i sama smeštena u CA u Banji Koviljači. Tražioci azila koje u postupku azila zastupa pravni tim BCLJP-a nisu se žalili na zdravstvene usluge u CA i ocenili su ih kao adekvatne. Usled pandemije virusa korona i potreba koje su se tim povodom ukazale tokom godine (neophodno prisustvo doktora i zaštitne opreme), prostorija koja je služila kao kroatnjaica ustupljena je lekarima.

343 Vidi internet stranicu KIRS-a na: <https://bit.ly/3i04DHT>.

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

345 Na svakom spratu postoji 8 tuš-kabina (4 za muškarce i 4 za žene), za 35 osoba u proseku.

Tokom 2020. godine, u CA u Banji Koviljači bili su prisutni predstavnici različitih međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva, organizovano pružajući asistenciju u pojedinim oblastima (besplatna pravna pomoć, prevodi-lache usluge, organizovanje različitih radionica). Tako su u toku godine, s izu-zetkom perioda vanrednog stanja, u CA u Banji Koviljači realizovali svoje aktiv-nosti: BCLJP, Mreža psihosocijalnih inovacija (*Psychosocial Innovation Network* – PIN), Centar za krizne politike i reagovanja (CRPC), DRC, Humanitarni cen-tar za integraciju i toleranciju (HCIT), IOM i UNHCR.

Deca školskog uzrasta su u mogućnosti da redovno pohađaju lokalnu osnovnu školu, dok se srednje škole nalaze na 7 km od CA, odnosno u Loznici. U CA boravi nekoliko dece koja idu u predškolske ustanove i osnovnu školu u neposrednoj blizini CA.

U CA u Banji Koviljači redovno su prisutni pružaoci besplatne pravne po-moći. Njih čine pravnici iz BCLJP-a, Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila (*Asylum Protection Center* – APC) i HCIT-a, koji obavljaju redovne i vanredne posete. Po navodima uprave, svaki stranac koji dođe u CA prvo obavlja informa-tivni razgovor s upravnikom, a pomoć u prevodu obezbeđuje neko od smeštenih tražilaca azila. U CA nisu stalno prisutni prevodioci, već posećuju CA zajedno s NVO koje obavljaju različite aktivnosti. Za vreme vanrednog stanja i u nekoli-ko kraćih perioda nakon njegovog ukidanja, pružaoci besplatne pravne pomoći nisu posećivali CA zbog pogoršanja epidemiološke situacije u zemlji.

Prema iskustvu BCLJP-a, u CA u Banji Koviljači ne postoji posebno određe-na prostorija za pružaoce pravne pomoći. Kada nijedna od prostorija s posebnom namenom (TV sala ili učionica) nije slobodna, pravna savetovanja se odvijaju u holu ili napolju, što je problematično s aspekta zaštite privatnosti tražilaca azila, a ponekad je i nepogodno zbog vremenskih prilika, posebno u zimskim mesecima.

U CA u Banji Koviljači stalno je prisutan službenik Kancelarije za azil, koji tražiocima azila izdaje lične karte i sprovodi podnošenje zahteva za azil. Radi saslušanja u postupku azila, u Banju Koviljaču dolaze službenici Kancelarije za azil iz Beograda.³⁴⁶ To se, međutim, odražava na trajanje postupka azila, imajući u vidu da je sedište Kancelarije za azil u Beogradu, a da se procesne radnje u CA u Banji Koviljači ne organizuju dovoljno često. Takve okolnosti su bile posebno izazovne usled pandemije virusa korona, imajući u vidu da su posete službenika iz Beograda dodatno redukovane.

346 Praksa da jedan službenik uzima zahtev za azil tražiocu azila, a drugi ga sasluša-va može uti-cati na ocenu kredibiliteta zahteva za azil, o čemu smo ranije izveštavali. Vidi više o tome u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 72.

b) Centar za azil u Bogovađi

CA u Bogovađi nalazi se na 70 km udaljenosti od Beograda, u objektu nekadašnjeg „Dečijeg odmarališta Crvenog krsta“. Udaljenost CA u Bogovađi od javnih službi je 11 km. Sâm CA se nalazi u vikend-naselju okruženom šumom. To zadaje određene poteškoće tražiocima azila da dođu do svih usluga koje su im potrebne,³⁴⁷ osim kad je reč o pohađanju osnovne škole.

Smeštajni kapacitet je 200 mesta, a u trenutku pisanja ovog izveštaja u CA u Bogovađi je boravilo 82 tražioca azila.³⁴⁸ Tražioci azila dele sobe, kupatila i toalete. U CA postoji zajednička TV sala. Obroci u ovom CA su redovni i služe se u zajedničkoj trpezariji tri puta dnevno.

CA ima video-nadzor, a prisutni su i radnici obezbeđenja. U okviru CA nalazi se nekoliko odvojenih zgrada s različitom namenom, od kojih jedna služi za upravu Centra, a u jednoj se nalaze kancelarije uprave (KIRS-a) i Kancelarije za azil, kao i prostorije ustupljene lekarima i radnicima Crvenog krsta. Najveća zgrada je ona za smeštaj tražilaca azila, a pored toga postoji i objekat u kojem humanitarne organizacije, kao što je *Caritas*, obavljaju svoje aktivnosti. U dvorištu se nalazi dečje igralište.

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

U CA se izvode različite radionice, najčešće u organizaciji *Caritas* ili Crvenog krsta. Tokom 2020, u CA su se odvijale posebne radionice za decu i mlade, kao i časovi jezika. U CA u Bogovađi su bili prisutni i predstavnici organizacija: BCLJP, *Caritas*, CRPC, DRC, Grupa 484, IOM i UNHCR.³⁴⁹ Predstavnici CRPC-a radnim danima održavaju časove kulturne medijacije, a dva puta nedeljno časove engleskog i srpskog jezika s kulturnom orijentacijom.³⁵⁰ Aktivnosti organizacija koje su posećivale CA u Bogovađi tokom godine prekidale su se u skladu s epidemiološkim merama.

Pristup besplatnoj pravnoj pomoći omogućen je preko organizacija civilnog društva. Praksa BCLJP-a prilikom redovnih mesečnih poseta i priprema za saslušanje podrazumeva da s pravnim savetnicima ide i prevodilac. Tokom redovnih poseta u 2020. godini, pravni tim BCLJP-a je uglavnom imao posebnu prostoriju

347 Najbliža prodavnica se nalazi na 2–3 km.

348 Informacija dobijena od UNHCR-a.

349 Informacija dobijena u razgovoru s upravom CA u Bogovađi 11. novembra 2020. Dostupno u arhivi BCLJP-a.

350 Informacija dobijena od CRPC-a.

za razgovor sa zainteresovanim osobama. U drugim slučajevima se savetovanje obavljalo, po dogovoru s upravom, u trpezariji ili napolju, kada to dozvoljavaju vremenski uslovi i adekvatan nivo privatnosti.

Prema iskustvu BCLJP-a, Kancelarija za azil povremeno posećuje CA u Bogovađi radi sprovođenja postupka azila. Službene radnje podnošenja zahteva i saslušanja obavljaju se relativno često, što je možda posledica blizine ovog CA Beogradu. Ova praksa je bila samo izuzetno prekinuta u periodu vanrednog stanja i neposredno nakon njegovog prestanka.

c) Centar za azil u Sjenici

CA u Sjenici se nalazi u upravnoj zgradi tekstilne fabrike „Vesna“, udaljenoj oko 250 km od Beograda. Objekat je u ovoj nameni počeo da radi od marta 2017. godine. Udaljenost od Beograda i nerazvijena putna infrastruktura zadaju naročite poteškoće NVO koje pružaju razne oblike pomoći tražiocima azila. Takođe, poslednjih godina se stiče utisak da je lokacija ovog CA jedan od glavnih razloga zbog kojih ga službenici Kancelarije za azil veoma retko posećuju radi sprovođenja službenih radnji u postupku azila. U 2020. godini nisu obavili nijednu posetu.

Smeštajni kapacitet ovog CA iznosi 400 mesta.³⁵¹ U toku 2020. godine, broj smeštenih tražilaca nije prelazio maksimalne kapacitete CA, osim u periodu vanrednog stanja, kada je u jednom trenutku u CA u Sjenici bilo smešteno 428 osoba.³⁵² Zgrada u kojoj je smešten CA u Sjenici ima 27 soba,³⁵³ koje tražioci azila dele, kao i zajednička kupatila i toalete. U okviru CA se nalazi i prostor za decu, TV sala i igralište ispred zgrade. Obroci se tražiocima azila obezbeđuju tri puta dnevno, a prilagođeni su njihovim verskim i zdravstvenim potrebama.

U CA su pretežno smeštena nepraćena deca, što je praksa MUP-a i KIRS-a koja još uvek nije formalizovana. Po saznanjima BCLJP-a, u CA u Sjenici se nalaze isključivo osobe koje se izjašnjavaju kao maloletne. To su mahom deca uzrasta od 15 do 18 godina i nekoliko punoletnih tražilaca azila koji u CA borave duži period.³⁵⁴ Nepraćena deca koja su mlađa od 15 godina, koja se ne osećaju bezbedno ili koja imaju zdravstvene probleme ili probleme psihičke prirode, smeštaju se u ustanove socijalne zaštite.³⁵⁵

Inicijalno smeštanje nepraćene dece u CA u Sjenici u već postojeće objekte ne bi se moglo oceniti kao primer dobre prakse. Zgrada bivše fabrike je bila stara

351 Informacija dobijena od UNHCR-a.

352 Informacija dobijena od UNHCR-a.

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

354 Informacija dobijena od službenice CSR u Sjenici 28. novembra 2020. godine. Dostupno u arhivi BCLJP-a.

355 *Ibid.*

i zapuštena, ali je u toku 2019. godine renoviran stari deo zgrade i izgrađen je novi, a radovi na uređivanju objekta i dvorišta nastavljani su i u 2020. godini. Na taj način, donekle su poboljšani uslovi smeštaja dece. Ulaz u zgradu i dvorište ispred CA su preuređeni, a obnovljen je i deo zgrade gde se nalaze kuhinja, trpezarija i sobe za spavanje. Novi deo zgrade obezbeđuje više privatnosti i dovoljno prostora za smeštaj. Ispred CA deca mogu da se bave sportskim aktivnostima (kolektivni sportovi s loptom), dok u samom objektu postoji TV sala i pristup internetu, pa deca deo dana provode u toj prostoriji. Deca smeštena u CA zadovoljna su organizovanim aktivnostima. Uglavnom se žale na to što je Sjenica mali grad i što im se zbog toga boravak uglavnom svodi na kretanje u okviru CA i u blizini okolini.

U CA je svakim radnim danom prisutan lekar opšte prakse. Po potrebi, deca odlaze na specijalističke preglede u pratnji staratelja i prevodioca u dom zdravlja ili u drugi zdravstveni centar. U razgovoru s pravnicima BCLJP-a, sva nepraćena deca su upoznata s mogućnošću korišćenja zdravstvenih usluga. Po dolasku u CA, svako dete se podvrgava pregledu lekara.³⁵⁶ Takva praksa se može oceniti kao dobra.

U toku 2020. godine, CA u Sjenici su posećivale različite organizacije civilnog društva i međunarodne organizacije koje su sprovodile svoje aktivnosti u CA (pružanje besplatnog pravnog savetovanja, učenje jezika, obuke za rad na računaru i drugo). Tako su u CA bile prisutne sledeće organizacije: BCLJP, DRC, Grupa 484, Centar za istraživanje i razvoj društva (IDEAS), PIN, Sigma plus, UNHCR i Dečiji fond Ujedinjenih nacija (*United Nations International Children's Emergency Fund* – UNICEF).³⁵⁷ Predstavnici organizacija su posećivali CA u Sjenici kada je to dozvoljavala epidemiološka situacija.

Lokalna osnovna škola i srednja stručna škola dostupne su svoj nepraćenoj deci. U razgovoru s nepraćenom decom i starateljima, BCLJP je dobio informacije da je praksa da se u toku školske godine deca upisuju u školu pošto se adaptiraju po dolasku u CA. Međutim, najveći broj dece ubrzo po upisu u školu prestane da odlazi na časove, pravdajući to problemima u komunikaciji, odnosno jezičkom barijerom, a delimično i zato što ne planiraju da ostanu duže u RS.³⁵⁸

Tokom 2020. godine, nepraćenoj deci i drugim smeštenim osobama u CA u Sjenici bile su dostupne usluge besplatne pravne pomoći NVO. Pravno savetovanje je uglavnom održavano u kancelariji službenika CSR ili u trpezariji. Prilikom pravnog savetovanja nepraćene i razdvojene dece, sve vreme je prisutan i staratelj deteta, a u svim razgovorima je obezbeđen prevodilac za maternji jezik ili za jezik koji dete najbolje razume.

356 Zapisnici razgovora nalaze se u arhivi BCLJP-a.

357 Informacije dobijene u razgovoru s upravom CA u Sjenici 4. novembra 2020. godine.

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

U CA u Sjenici nema stalno prisutnog službenika Kancelarije za azil. Tražioci azila načelno mogu da podnesu zahtev za azil u ovom CA. Međutim, prema informacijama dostupnim BCLJP-u, tokom 2020. godine, službenici nisu dolazili u CA u Sjenici te nisu sprovodili procesne radnje podnošenja zahteva za azil i usmene rasprave u postupku azila. Takva praksa je naročito problematična imajući u vidu da su u pitanju deca čiji zahtevi za azil imaju prioritet u odnosu na druge postupke.³⁵⁹

d) Centar za azil u Tutinu

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

Kapacitet objekta iznosi 200 mesta.³⁶⁰ Tražioci azila borave u sobi s drugima, osim kada se radi o porodicama, za koje uprava CA uglavnom obezbedi zasebnu sobu. Toaleti i kupatila su zajednički. U toku 2020. godine, broj popunjenih mesta je u nekim periodima prelazio kapacitete CA.³⁶¹ Tokom trajanja i neposredno po ukidanju vanrednog stanja, smeštajni kapaciteti CA u Tutinu bili su popunjeni, a u nekim trenucima i prekoračeni. U letnjim mesecima, broj smeštenih tražilaca azila u CA u Tutinu bio je znatno smanjen.³⁶²

Zgrada CA u Tutinu je moderan i čist objekat koji ima zajedničku TV salu, trpezariju i dečje igralište. U njemu se nalazi i prostor podoban za boravak i kretanje osoba s invaliditetom. Međutim, zbog tehničkih razloga, nije omogućeno da osobe s invaliditetom pristupe prvom spratu CA, već mogu da se kreću samo u prizemlju zgrade, što i dalje ostaje kao nerešen problem.

U CA se serviraju tri obroka dnevno, a KIRS posebno vodi računa o hrani za verske potrebe.³⁶³ Dalje, tražiocima azila uprava CA u Tutinu obezbeđuje adekvatnu odeću i obuću, kao i higijenske pakete s osnovnim preparatima prilikom prijema u CA. Klijenti BCLJP-a se nisu žalili na uslove smeštaja u CA u Tutinu.

U razgovoru s pravnim timom BCLJP-a, uprava Centra je istakla da u CA nema zaraženih virusom korona niti ih je bilo tokom godine. Karantin je organizovan u pet soba na prvom spratu CA. Kriterijum za smeštanje tražilaca azila u karantin je sledeći – osobe koje borave duže od 24 časa van CA moraju da budu u četrnaestodnevnoj izolaciji kako bi se izbegao rizik od unošenja virusa

359 Čl. 12 ZAPZ.

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

361 Tako je zabeleženo da su u novembru u CA bile smeštene 252 osobe, a u decembru 206 osoba, iako kapacitet CA iznosi 200 mesta. Informacija dobijena od UNHCR-a.

362 *Ibid.*

363 Zapisnici razgovora se nalaze u arhivi BCLJP-a.

u CA. U karantin se takođe smeštaju osobe koje dobiju simptome virusa. Radi pružanja medicinske pomoći, u CA dolaze lekari iz Novog Pazara, a takođe je omogućeno testiranje na virus korona.³⁶⁴ U slučaju potrebe za specijalističkim pregledima ili hitnom medicinskom pomoći, organizuje se odvođenje tražilaca azila u lokalnu bolnicu u Tutinu, koja je udaljena oko 4 km od CA, ili u bolnicu u Novom Pazaru.

Deci koja su u pratnji roditelja smeštena u CA u Tutinu omogućeno je pohađanje osnovne i srednje škole. Sve obrazovne ustanove se nalaze u Tutinu, odnosno udaljene su nekoliko kilometara od CA. Uprava CA organizuje i druge neformalne aktivnosti u okviru samog objekta. Postoje brojne radionice u okviru dečjeg kutka, a za odrasle se organizuju raznovrsni kursevi.

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

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

CA u Tutinu spada među one CA koji su udaljeni od sedišta Kancelarije za azil u Beogradu. Prema saznanjima BCLJP-a, službenici prvostepenog organa nisu redovno dolazili u posetu CA u Tutinu tokom 2020. godine radi obavljanja službenih radnji u postupku azila. Konkretno, nije održana procesna radnja ni za jednog klijenta BCLJP-a. Kao što smo i ranije ukazivali, praksa Kancelarije za azil da retko posećuje CA u Tutinu znatno usporava pristup postupku azila i predstavlja odbijajući faktor da izbeglice odluče da ostanu u RS i zatraže azil, te mnoge od njih posle izvesnog vremena napuštaju CA i postupak azila. Imajući u vidu da je centar u Tutinu po svojoj prirodi centar za azil, Kancelarija za azil bi trebalo da promeni ovakvu praksu.

e) Centar za azil u Krnjači

CA u Krnjači je udaljen oko 4 km od centra Beograda. Smeštajni kapaciteti CA u Krnjači nalaze se u okviru kompleksa građevinskog preduzeća „PIM Ivan Milutinović“. U blizini CA je autobuska stanica linije koja povezuje CA s centrom Beograda, a koja vozi u intervalu od 20 minuta. Blizina Beograda daje

³⁶⁴ Informacije dobijene od uprave CA u Tutinu u razgovoru obavljenom 9. septembra 2020. godine. Dostupno u arhivi BCLJP-a.

tražiocima azila veće mogućnosti za zaposlenje i integraciju, što pozitivno utiče na njihov stav prema traženju azila u RS.

Kapacitet CA je 1.000 mesta.³⁶⁵ U toku 2020. godine, broj smeštenih osoba nije prelazio maksimalne kapacitete, čak ni u periodu vanrednog stanja uvedenog zbog pandemije virusa korona. Tražioci azila dele sobe u barakama, od kojih je jedna predviđena za smeštaj dece bez pratnje. Pored toga, postoje barake u kojima se nalaze samo porodice. CA u Krnjači ima barake koje se međusobno razlikuju u opremljenosti, čistoći i adekvatnosti. Kapije CA se uveče zaključavaju, ali se često izlazi u susret tražiocima azila koji rade pa ne mogu blagovremeno da se vrate. U CA postoji zajednička TV sala i trpezarija u kojoj se tražiocima azila obezbeđuju tri obroka dnevno. Obroci su prilagođeni njihovim verskim i zdravstvenim potrebama. Deca koja idu u školu dobijaju i užinu. U pogledu pristupa internetu, najveći broj smeštenih tražilaca azila se, prilikom razgovora s pravnim timom BCLJP-a, žalio na slab signal usled velikog broja korisnika interneta smeštenih u CA.

U CA u Krnjači je lekar opšte prakse prisutan radnim danima od 8 časova ujutru do 8 časova uveče. U slučaju potrebe za specijalističkim pregledima, lekar daje tražiocima azila uput za neku od zdravstvenih ustanova na teritoriji Beograda. CA u Krnjači, uz pomoć IOM-a, obezbeđuje prevoz smeštenih do lekara u gradu. U praksi se pojavljuje problem nedostupnosti ili nedovoljnog broja prevodilaca u slučaju potrebe za posetom lekarima specijalistima, jer oni zahtevaju prisustvo prevodilaca.

Po uvođenju vanrednog stanja, jedna od baraka CA je opredeljena za karantin. U nju se smeštaju tražioci azila za koje se sumnja da su zaraženi virusom korona i tu ostaju dok rezultat testa ne potvrdi da su negativni.³⁶⁶

Tokom 2020. godine, u CA u Krnjači su bili prisutni predstavnici različitih međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva, organizovano pružajući asistenciju u pojedinim oblastima (besplatna pravna pomoć, prevodilačke usluge, organizovanje različitih radionica). Tako su u toku godine, s izuzetkom perioda vanrednog stanja, u CA u Krnjači svoje aktivnosti realizovali: APC, BCLJP, Caritas, CRPC, DRC, IOM i UNHCR.

Nepraćena deca i deca u pratnji roditelja koja su smeštena u CA u Krnjači imaju pristup osnovnom i srednjem obrazovanju.³⁶⁷ Međutim, nisu sva smeštena deca uključena u obrazovni sistem RS, najčešće zbog njihove nedovoljne motivacije

365 UNHCR Serbia, *Centre profiling – Krnjaca AC*, dostupno na: <https://bit.ly/2tth1xB>.

366 Informacija dobijena od uprave CA u Krnjači 2. septembra 2020. godine. Dostupno u arhivi BCLJP-a.

367 Prema dostupnim informacijama, uprava KIRS-a je zadužena za upisivanje i organizovanje odlaska u školu dece koja su smeštena u CA.

usled postojanja jezičke barijere.³⁶⁸ U CA postoje frizerski salon i krojačnica, a NVO drže različite kurseve u zajedničkim prostorijama, pa smešteni tražioci azila mogu da se usavršavaju u određenom zanatu ili jeziku.

Predstavnici organizacija civilnog društva najčešće dolaze u posetu CA u pratnji prevodilaca za maternje jezike tražilaca azila. Osim toga, prevodioci angažovani u CRPC-u su tokom godine u CA u Krnjači držali radionice kulturne medijacije, koje su imale za cilj da doprinesu učenju jezika i integraciji tražilaca azila u srpsko društvo.

Predstavnici organizacija koje pružaju pravnu pomoć su u 2020. godini redovno posećivali CA u Krnjači. Izuzetak predstavlja period vanrednog stanja, ali i nekoliko slučajeva tokom godine kada su, usled pogoršanja epidemiološke slike u RS, a pre svega bolesti zaposlenih u CA, redovne posete pružalaca besplatne pravne pomoći otkazane. Pravni tim BCLJP-a obavlja i vanredne posete CA ukoliko se za to ukažu potrebe. Pravnici su, kao i u prethodnom periodu, imali adekvatne uslove za obavljanje poverljivih razgovora s klijentima, budući da se u CA nalaze kancelarije posebno predviđene za rad organizacija civilnog društva.

CA u Krnjači se nalazi blizu sedišta Kancelarije za azil u Beogradu. Zbog toga se u ovom CA najčešće obavljaju službene radnje u postupku azila u poređenju sa svim drugim objektima za smeštaj tražilaca azila u RS. Za vreme trajanja vanrednog stanja i u periodu neposredno po njegovom ukidanju, službenici Kancelarije za azil nisu održavali procesne radnje u CA u Krnjači, da bi s njihovim sprovođenjem nastavili do kraja 2020. godine.

4.1.3. Ograničenje slobode kretanja tražilaca azila i migranata u CA i PTC

U 2020. godini je, usled pandemije virusa korona, došlo do pogoršanja stanja u pogledu ostvarivanja prava na slobodu kretanja tražilaca azila i migranata. Naime, predsednik RS, predsednica Narodne skupštine RS i predsednica Vlade RS su, supotpisom, proglasili vanredno stanje 15. marta 2020. godine.³⁶⁹ Potom je predsednica Vlade RS 16. marta 2020. godine, na osnovu Odluke o proglašenju vanrednog stanja, donela Odluku o privremenom ograničavanju kretanja tražilaca azila i iregularnih migranata smeštenih u centrima za azil i prihvatnim centri-

³⁶⁸ Prema informacijama koje je prikupio BCLJP na terenu, neka deca smeštena u CA u Krnjači ne pohađaju redovno školsku nastavu jer nemaju dovoljno volje i motivacije usled jezičke barijere, ali i zbog činjenice da ih roditelji ne podstiču na školovanje u dovoljnoj meri. Razlog za to se nekada ogleda i u činjenici da porodica nema nameru da se zadrži duži vremenski period u RS.

³⁶⁹ Odluka o proglašenju vanrednog stanja, *Sl. glasnik RS*, br. 29/20.

ma u Republici Srbiji (u daljem tekstu: Odluka).³⁷⁰ Odlukom je tražiocima azila i migrantima „privremeno ograničeno kretanje“,³⁷¹ dok im je samo u izuzetnim slučajevima dozvoljeno da napuste CA ili PTC, i to uz posebnu dozvolu KIRS-a.³⁷² Na taj način je Vlada dala diskreciono pravo KIRS-u da samostalno ceni relevantnost razloga zbog kojih tražioci azila i migranti imaju potrebu da napuštaju objekte za smeštaj. Dana 9. aprila Odluka je stavljena van snage i njene odredbe su u potpunosti prenete u Uredbu o merama za vreme vanrednog stanja.³⁷³

Za vreme trajanja vanrednog stanja, tražioci azila i migranti su boravili u objektima u nadležnosti KIRS-a.³⁷⁴ U tom periodu su u mnogim CA i PTC bili popunjeni smeštajni kapaciteti, dok su u nekim čak prekoračeni.³⁷⁵ Ispred pojedinih objekata su bili postavljeni šatori kako bi se maksimalno proširio kapacitet za smeštaj novopridošlih tražilaca azila i migranata.³⁷⁶ U tom periodu je tim BCLJP-a primio veliki broj žalbi od svojih klijenata, smeštenih u pojedinim CA, u pogledu pogoršanja uslova smeštaja zbog prenaseljenosti, loše higijene, jednoličnih obroka, nepostojanja procene potencijalno zaraženih osoba itd.³⁷⁷

Vanredno stanje u RS je prestalo 6. maja 2020. godine Odlukom o ukidanju vanrednog stanja.³⁷⁸ To, međutim, nije označilo kraj restriktivnih mera za izbeglice, tražioce azila i migrante. Naime, neposredno po završetku vanrednog stanja, ministar zdravlja je doneo Naredbu o ograničenju kretanja na prilazima otvorenom prostoru i objektima prihvatnih centara za migrante i centara za azil (u daljem tekstu: Naredba).³⁷⁹ Naredbom je zabranjeno napuštanje CA i PTC

370 *Sl. glasnik RS*, br. 32/20.

371 U Odluci je navedeno da *ratio* te mere predstavlja zaštita od širenja zaraznih bolesti na teritoriji RS i „sprečavanje nekontrolisanog kretanja lica koja mogu biti nosioci virusa i samovoljno napuštanje centara za azil i prihvatnih centara“. Odlukom je takođe predviđen pojačan nadzor i obezbeđenje ovih objekata za smeštaj migranata.

372 Recimo, odlazak kod lekara ili neki drugi opravdan razlog. Međutim, Odlukom nije bio regulisan način za traženje izlaska, nisu precizno definisani izuzetni i opravdani razlozi, kao ni rokovi za odlučivanje i pravo na žalbu u slučaju da se izlazak ne odobri.

373 *Sl. glasnik RS*, br. 31/20, 36/20, 38/20, 39/20, 43/20, 47/20, 49/20 i 53/20.

374 U centre u kojima je bilo slobodnih smeštajnih kapaciteta upućivali su se i iregularni migranti, koji su prethodno boravili na mestima neformalnog okupljanja. Cilj nadležnih vlasti je bio da se sve osobe smeste u centre kako bi se sprečilo širenje virusa.

375 U aprilu je u PTC u Principovcu bio čak višestruko veći broj smeštenih osoba od maksimalno predviđenog kapaciteta. Informacija dobijena od UNHCR-a.

376 Prema navodima uprava centara, oni su služili u svrhe karantina, pošto bi novi tražioci azila ili migranti pristizali u CA ili u PTC.

377 Vidi više o tome u *Pravo na azil, januar–mart 2020*, 5.3. Materijalni uslovi prihvata, str. 35–38 i *Pravo na azil, januar–jun 2020*, str. 32.

378 *Sl. glasnik RS*, br. 65/20.

379 Naredba br. 512–02–9/32/2020–01 – *Sl. glasnik RS*, br. 66/20.

na isti način na koji je to bilo predviđeno odlukama Vlade RS koje su važile za vreme vanrednog stanja, što je faktički predstavljalo nastavak važenja ranijih mera zabrane kretanja.³⁸⁰ Osim toga, naredbom je zabranjen prilaz otvorenom prostoru ili objektima PTC za migrante i CA (st. 1), dok je onima koji su u njima smešteni zabranjeno da ih napuštaju (st. 2). Mere su trebale da traju do prestanka opasnosti od širenja zarazne bolesti virus korona na teritoriji RS (st. 3).³⁸¹

Imajući u vidu sporne odluke nadležnih organa RS, grupa organizacija civilnog društva, na čelu s BCLJP-om podnela je inicijativu Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti i zakonitosti Naredbe. Međutim, već 14. maja je doneta Naredba o prestanku važenja Naredbe o ograničenju kretanja na prilazima otvorenom prostoru i objektima prihvatnih centara za migrante i centara za azil,³⁸² kojom je osobama koje u njima borave ponovo omogućeno slobodno kretanje.³⁸³ Sud se još uvek nije izjasnio o združenoj inicijativi BCLJP-a i grupe organizacija civilnog društva.

Tražioc azila koje zastupaju pravnici BCLJP-a ili s kojima je pravni tim BCLJP-a obavio razgovor u izveštajnom periodu, uglavnom su se žalili na to što za vreme vanrednog stanja nisu mogli slobodno da napuštaju CA/PTC. Nekolicina je tvrdila da im je i u periodu nakon prestanka vanrednog stanja, u pojedinim smeštajnim kapacitetima KIRS-a, bilo onemogućeno da u toku dana izlaze napo- lje bez posebnog odobrenja uprave, i to na svega nekoliko sati. I nakon ukidanja Naredbe, međutim, pravnici BCLJP-a su dobijali više različitih informacija od svojih klijenata koji borave u CA u vezi s pravom na slobodu kretanja. Konkretno, samim ukidanjem Naredbe u praksi nije automatski omogućen безусловni izlazak van CA kao u normalnim okolnostima (do prodavnice, u šetnju, do drugog mesta), već se odluka o tome donosila na nivou uprave CA. Prema navodima klijenata BCLJP-a, takve odluke su se razlikovale od jednog do drugog CA, pa se čini da su bile diskrecione prirode. Postavlja se i pitanje po kom osnovu ih je uprava uopšte donosila. Može se pretpostaviti da je cilj takvih odluka bilo poštovanje preventivnih mera zaštite i sprečavanje unošenja virusa iz spoljne sredine u neki od CA, međutim, neophodno je da se one proporcionalno sprovede, na način koji će očuvati slobodu ličnosti svakog pojedinca.³⁸⁴

U međuvremenu je Ustavni sud, na sednici održanoj 17. septembra 2020. godine, doneo združenu odluku povodom više inicijativa organizacija civilnog društva za ocenu ustavnosti i zakonitosti nekoliko odluka o ograničenju kretanja

380 O spornoj naredbi vidi više u *Pravo na azil, januar–jun 2020*, str. 28–29.

381 *Ibid.*, str. 29.

382 *Sl. glasnik RS*, br. 74/20.

383 O inicijativi vidi više u *Pravo na azil, januar–jun 2020*, str. 29–31.

384 *Ibid.*, str. 30.

za vreme trajanja vanrednog stanja.³⁸⁵ Sud je u odluci, između ostalog, izneo stav da „privremeno ograničenje kretanja tražilaca azila i iregularnih migranata smeštenih u CA i PTC u RS za vreme trajanja vanrednog stanja ne predstavlja lišenje slobode“. Imajući u vidu da Sud nije utvrdio povrede ustavnosti i zakonitosti, a da se radi o pravima koja su zajemčena i EKLJP, pravnici BCLJP-a su podneli predstavku ESLJP, o čemu će biti više reči u nastavku teksta.

4.1.3.1. Odluka Ustavnog suda i predstavka ESLJP

Ustavni sud je u svojoj odluci odbacio navode iz inicijative da su tražioc azila i migranti nezakonito, arbitrarno i kolektivno lišeni slobode, na osnovu diskriminatornih kriterijuma i bez mogućnosti da u odnosu na propisano ograničenje ostvare sudsku zaštitu. Kako je navedeno, u konkretnom slučaju se radi o propisanoj meri privremenog ograničenja kretanja koja je dozvoljena Ustavom RS,³⁸⁶ a kojom se odstupa od Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava po proglašenju vanrednog stanja u obimu u kojem je to bilo neophodno radi zaštite stanovništva od širenja virusa korona.

Sud je smatrao da „privremeno ograničenje kretanja tražilaca azila i iregularnih migranata“ smeštenih u CA i PTC u RS za vreme trajanja vanrednog stanja ne predstavlja lišenje slobode prema dva osnovna kriterijuma: ono nije lišenje slobode ni prema svojoj svrsi niti prema sadržini. Svrha ovog privremenog ograničenja je, prema mišljenju Suda, bila kako delotvorna zaštita od opasne zarazne bolesti samih tražilaca azila i migranata tako i efikasna zaštita svih građana RS od izlaganja bolesti i oboljevanju. Pa tako, obe ove svrhe su, po stavu Suda, legitimne, pravno prihvatljive i ustavno-pravno opravdane. U odluci je istaknuto i da bi rizik za same tražioce azila i migrante u ovom slučaju bio „[z]načajan i zbog toga što daleko najveći broj tih lica ne namerava da u RS ostane i živi stalno, odnosno boravi u RS u nekom relativno dužem vremenskom periodu. Naprotiv, oni nastoje da se što je pre moguće, prebace u druge države.“³⁸⁷

385 Odluka Ustavnog suda RS IUo-45 doneta na sednici održanoj 17. septembra 2020. godine. Reč je o združenoj odluci donetoj povodom više podnetih inicijativa za pokretanje postupka ocene ustavnosti i zakonitosti nekoliko akata, a koje su se odnosile na ograničenje kretanja za vreme vanrednog stanja u RS.

386 Čl. 202, st. 1 Ustava RS.

387 Pored toga, US je istakao da tražioci azila i migranti u konkretnim okolnostima, kada su državne granice bile maksimalno obezbeđene, svakako ne bi imali realne mogućnosti da napuste teritoriju RS, a ako bi u tome i uspeli, suočili bi se s ozbiljnim problemima u susednim državama. U tom slučaju bi bili primorani da, u okolnostima vanrednog stanja, u više navrata pokušavaju da ilegalno pređu državnu granicu, što bi najčešće bilo bezuspešno, a svaki takav pokušaj bio bi povezan sa značajno višim stepenom drugih rizika.

Kada je reč o sadržini mera, Ustavni sud smatra da se ona suštinski svodi na stvaranje neophodnih uslova za delotvornu zaštitu ove kategorije od opasne zarazne bolesti u konkretnim okolnostima, koja bi, u suprotnom, načelno bila značajno izloženija riziku od zaražavanja virusom.³⁸⁸ Stoga je, prema shvatanju Suda, i ova suštinska sadržina ograničenja kretanja tražilaca azila i migranata u CA i PTC za vreme trajanja vanrednog stanja pravno prihvatljiva, legitimna i ustavno-pravno opravdana.

Pravnici BCLJP-a su podneli predstavku ESLJP-u jer smatraju da je zabrana kretanja, koja je bila nametnuta tražiocima azila i migrantima skoro 50 dana, u suprotnosti s čl. 5 i 14 EKLJP.³⁸⁹ Naime, može se reći da je ograničenje, koje je bilo nametnuto ovoj kategoriji stanovništva, u velikoj meri slično onom koje postoji kod izvršenja kućnog zatvora i kućnog pritvora, koji predstavljaju lišenje slobode.³⁹⁰ Mera je takođe bila diskriminatorna, jer je neopravdano pravila razliku između tražilaca azila i migranata smeštenih u CA i PTC i ostalih kategorija građana na teritoriji RS.³⁹¹ Naime, prema mišljenju pravnika BCLJP-a, značajno razlikovanje u ograničenju slobode kretanja nije bilo opravdano niti obrazloženo na zadovoljavajući način. Zabrana kretanja za tražioce azila i migrante nije bila utemeljena na proceni individualnih okolnosti pojedinaca (zdravstveno stanje, uslovi za održavanje higijene i sl.), već na generalnoj i u određenoj meri proizvoljnoj oceni vlasti. Nadležni organi nikada nisu objasnili legitimnu razliku u iznetom smislu između tražilaca azila i migranta i ostalih kategorija stanovništva, koje su bile podvrgnute mnogo blažim ograničenjima kretanja.³⁹²

388 Pri tome bi, prema mišljenju Ustavnog suda, bez takvog privremenog ograničenja svakako nastao i znatno povećan rizik od širenja opasne zarazne bolesti i u odnosu na druga lica.

389 Čl. 5 EKLJP garantuje pravo na slobodu i bezbednost, a čl. 14 EKLJP garantuje da se uživanje prava i sloboda predviđenih u EKLJP obezbeđuje bez diskriminacije. Da bi se obezbedilo poštovanje obaveza iz EKLJP i protokola uz nju koje su prihvatile Visoke strane ugovornice (uključujući i RS), ustanovljen je ESLJP. Prema EKJP, ESLJP može da prima predstavke od svake osobe, NVO ili grupe lica koji tvrde da su žrtve povrede prava ustanovljenih EKLJP ili protokolima uz nju, učinjene od strane neke Visoke strane ugovornice. Visoke strane ugovornice obavezuju se da ni na koji način ne ometaju stvarno vršenje ovog prava. ESLJP može uzeti predmet u postupak tek kada se iscrpe svi unutrašnji pravni lekovi, u skladu s opšteprijatnim načelima međunarodnog prava.

390 S obzirom na intenzitet ograničenja slobode kretanja i društvenih kontakata, vremensko trajanje, stepen nadzora i strogost propisanih kazni za kršenje konkretne mere.

391 Uključujući i izbeglice i tražioce azila koji žive na privatnim adresama ili borave van PTC i CA. Konkretno, oni su bili podvrgnuti znatno blažim ograničenjima slobode kretanja u toku večeri, noći i vikenda tokom vanrednog stanja.

392 Takođe, tražioci azila i migranti smešteni u CA i PTC nisu bili obavešteni o tome da li je Vlada razmatrala uvođenje blažih mera i koje su to mere (nošenje maski, rukavica, vizira, upotreba dezinfekcionih sredstava, fizička distanca itd.), kao i iz kojih razloga su one bile nedovoljne, odnosno nedelotvorne, zbog čega su uvedene najrestriktivnije mere.

Iz svega navedenog proističe da je mera zabrane napuštanja CA i PTC proizrokovala neosnovano i arbitrarno lišenje slobode i diskriminaciju migranata i tražilaca azila, što je bilo u suprotnosti s Ustavom RS i EKLJP. U odnosu na predviđenu zabranu, nisu razmotrene alternativne, blaže mere koje bi mogle da se primene u konkretnom slučaju.³⁹³ Takođe, nije bilo moguće utvrditi na osnovu čega je procenjeno da migranti i tražioci azila predstavljaju veći rizik za prenošenje virusa, odnosno da su u većem riziku da i sami budu inficirani u odnosu na ostale kategorije stanovništva na teritoriji RS. Ove mere lišenja slobode nisu bile ni jasno vremenski ograničene, niti je bilo predviđeno da se njihova primena periodično preispituje u cilju obezbeđivanja srazmernosti u njihovom obimu u odnosu na aktuelnu zdravstvenu situaciju u zemlji. Imajući u vidu da pandemija virusa korona još uvek traje, postoji bojazan da bi RS ponovo mogla da pribegne ovakvim merama u budućnosti. S tim u vezi, neophodno je da se pažljivo pristupa procesu donošenja mera u cilju delotvorne zaštite od virusa, ali s izbegavanjem neopravdanih, nesrazmernih i diskriminatornih mera prema posebnim kategorijama stanovništva, uz puno poštovanje Ustava RS i EKLJP.

4.1.4. Zaključak i preporuke

Tokom 2020. godine, tražioci azila su boravili i u CA i u PTC. Onima koji su boravili u PTC bilo je omogućeno podnošenje zahteva za azil pisanim putem, te naknadno premeštanje u neki od CA. Međutim, još uvek dugo traje period od trenutka podnošenja pisanog zahteva za azil do premeštanja u CA. Imajući u vidu da istinski tražioci azila teže efikasnom pristupu postupku azila i što bržoj integraciji u društvo, potrebno je u što kraćem roku promeniti praksu MUP-a da, po registraciji, upućuje strance koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil u PTC, te da ih upućuje isključivo u CA. Ukoliko to ne može da obezbedi, Kancelarija za azil treba da sprovodi postupak azila u svim smeštajnim objektima. Ipak, MUP mora jasno da razdvoji osobe koje žele da traže azil od osoba kojima to nije cilj, ali i jednima i drugima RS mora da obezbedi minimum uslova za poštovanje njihovog dostojanstva.

S druge strane, u svim CA, tražiocima azila su pruženi osnovni materijalni uslovi smeštaja (prenočište i boravak, ishrana, zdravstvena zaštita i sl.). Međutim, u CA koji su veoma udaljeni od Beograda, Kancelarija za azil neredovno obavlja službene radnje, ili pak uopšte ne odlazi u njih (CA u Sjenici i CA u Tutinu), što dovodi u pitanje i efikasnost pristupa postupku azila osobama smeštenim

393 Ovakve mere su takođe onemogućile migrantima i tražiocima azila adekvatan pristup njihovim pravima, uključujući i to da im nesmetano pristupe pravni zastupnici, psiholozi, psihijatri i dr. Vidi više u *Pravo na azil, januar–jun 2020*, str. 29–30.

u tim objektima. Ta udaljenost se odražava kako na mogućnost integracije tražilaca azila u društvo tako i na pristup različitim ustanovama (obrazovnim ustanovama, domu zdravlja itd.).

U pogledu lokacije, neophodno je da se svi CA nalaze bliže naseljenih mesta kako bi tražioci azila imali olakšan pristup različitim uslugama. Dodatno, MUP, u saradnji s KIRS-om, treba da obezbedi stalno prisustvo službenika Kancelarije za azil u svim CA kako bi se u njima blagovremeno odvijao postupak azila

U toku 2020. godine, koja je bila posebno izazovna zbog epidemiološke situacije, tražiocima azila je bila dostupna besplatna pravna pomoć, ali i druge aktivnosti (učenje jezika, zanatski kursevi, dečje igraonice i slično) koje su realizovale organizacije civilnog društva, samostalno ili u saradnji s KIRS-om. Te aktivnosti se mogu oceniti pozitivnim i kao vid proaktivnog delovanja u smeru efikasnog integrisanja tražilaca azila i njihovog osposobljavanja za budući samostalan život u RS.

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

U pogledu smeštajnih kapaciteta, KIRS bi trebalo, zajedno s drugim državnim organima, da razmotri pitanje smeštaja tražilaca azila i migranata u vanrednim situacijama, poput one za vreme vanrednog stanja i neposredno po njegovom okončanju, kako bi se izbegle situacije prenaseljenosti CA i PTC. To bi moglo da se učini tako što bi proširili smeštajne kapacitete postojećih centara ili tako što bi obezbedili dodatne objekte u drugim mestima. Prilikom donošenja ovakvih odluka potrebno je konsultovati i predstavnike jedinica lokalne samouprave, kako bi se što uspešnije ostvarila saradnja i s lokalnom zajednicom, a u cilju sprečavanja bilo kakvih nesuglasica s lokalnim stanovništvom, što je u prethodnom periodu bio slučaj u nekim sredinama u RS.³⁹⁴

Potrebno je da Vlada i resorna ministarstva, u slučaju pogoršanja epidemiološkog stanja u RS, blagovremeno pronađu alternativna rešenja u pogledu prevencije širenja zaraznih bolesti. To se posebno odnosi na slobodu kretanja tražilaca azila i migranata, kako bi se izbegla situacija koja je postojala za vreme vanrednog stanja i neposredno po njegovom ukidanju. Na taj način bi se izbeglo kršenje ljudskih prava izbegličko-migrantske populacije i diskriminacija u odnosu na ostale kategorije stanovništva RS.

394 Vidi više o protestima meštana pojedinih naselja u odeljku 7. Javni diskurs.

4.2. Prihvatilište za strance³⁹⁵ – boravak pod pojačanim policijskim nadzorom

U zakonodavstvu RS, boravak u Prihvatilištu se karakteriše kao ograničenje slobode kretanja.³⁹⁶ Između restrikcije slobode kretanja i lišenja slobode postoji jasna razlika – ona se ogleda u stepenu ili intenzitetu mera ograničenja, a ne u karakteru ili suštini.³⁹⁷ Boravak u Prihvatilištu se u praksi ne može okvalifikovati kao ograničenje slobode kretanja zbog njegove prirode i trajanja. ZS predviđa da boravak stranca u Prihvatilištu traje što je kraće moguće, a ne duže od 180 dana,³⁹⁸ a tokom njegovog boravka mora biti dovoljno izgleda da se može prinudno udaljiti. Mera određivanja boravka tražioca azila u Prihvatilištu traje dok postoje razlozi predviđeni ZAPZ,³⁹⁹ a najduže tri meseca. Izuzetno, Kancelarija za azil može produžiti boravak tražiocu azila za dodatna tri meseca.⁴⁰⁰

Kvalifikacija mere koja se određuje strancu i tražiocu azila u međunarodnom pravu treba da sadrži objektivni i subjektivni element. Objektivni element podrazumeva: tip i trajanje mere; njene efekte i način primene; mogućnost stranca da napusti mesto bez obaveštavanja vlasti; oblast u kojoj je kretanje ograničeno; obim društvenih kontakata koji su dozvoljeni strancu; obavezu podnošenja izveštaja i sankcije u slučaju nepridržavanja obaveza. Subjektivni element podrazumeva da se osoba nije saglasila s merom.⁴⁰¹ Treba takođe imati u vidu da se lišenje slobode u međunarodnom pravu ljudskih prava ne određuje pozivanjem na klasifikaciju u domaćem pravu, već se uzimaju u obzir stvarna ograničenja nametnuta licu o kom je reč. Za vreme boravka u Prihvatilištu, stranci nemaju slobodu da samovoljno napuste Prihvatilište. Dakle, imajući u vidu intenzitet i dužinu ograničenja, stranci smešteni u Prihvatilištu su *de facto* lišeni slobode.⁴⁰²

395 Vidi više o Prihvatilištu za strance u odeljku 2.5. Pristup postupku azila u Prihvatilištu za strance.

396 Čl. 77–80 ZAPZ.

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

398 Čl. 88, st. 2, tač. 4 ZS.

399 Čl. 77 ZAPZ. Ti razlozi su: utvrđivanje identiteta ili državljanstva; utvrđivanje bitnih činjenica, dokaza i okolnosti na kojima je zasnovan zahtev za azil, a koji se ne mogu utvrditi bez ograničenja kretanja tražioca, posebno ako postoji rizik od bekstva; obezbeđivanje prisustva tražioca u postupku azila kad se osnovano može pretpostaviti da je podneo zahtev za azil da bi izbegao deportaciju; zaštita bezbednosti RS i javnog poretka u skladu sa zakonom; i odlučivanje, u okviru postupka, o pravu tražioca da uđe na teritoriju RS.

400 Čl. 78, st. 4 ZAPZ.

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

402 O pravnoj prirodi boravka stranaca u Prihvatilištu vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 81–83.

U nastavku teksta ukazaćemo na položaj i pristup pravima stranaca koji su boravili u Prihvatilištu tokom 2020. godine, s posebnim osvrtom na neke negativne aspekte i manjkavosti koje utiču na ostvarivanje pojedinih prava. Na to je u najvećoj meri uticalo vanredno stanje u RS i uvedene mere zaštite radi prevencije širenja virusa korona.

4.2.1. Stanje u Prihvatilištu u kontekstu pandemije virusa korona

Kapacitet Prihvatilišta iznosi 55 mesta. U toku 2020. godine, broj stranaca smeštenih u Prihvatilištu nije prelazio smeštajne kapacitete. U toku godine, u Prihvatilištu je bilo angažovano ukupno 44 službenika MUP-a – inspektori, uniformisani sastav policije i tehničko osoblje (domar i četiri servirke). Za vreme trajanja vanrednog stanja, rad u smenama je redukovao gde god je bilo moguće kako bi se posao obavljao nesmetano, a pri tom bila obezbeđena dovoljna distanca između zaposlenih i smeštenih stranaca.⁴⁰³

Od izbijanja pandemije virusa korona i uvođenja vanrednog stanja, u Prihvatilištu su određene tri prostorije za karantin smeštenih stranaca – jedna dvokrevetna soba i dve jednokrevetne sobe. U Prihvatilištu nijedan stranac nije bio zaražen virusom korona.⁴⁰⁴

4.2.2. Tretman stranaca u Prihvatilištu

Imajući u vidu da se među stancima smeštenim u Prihvatilištu mogu naći i tražioci azila, neophodno je da službenici MUP-a, raspoređeni u Prihvatilište, prema njima postupaju u skladu s propisima koji regulišu prava tražilaca azila. Naime, potrebno je da im, kao minimum, obezbede ostvarivanje svih prava garantovanih ZAPZ.⁴⁰⁵ Takođe, potrebno je da im omoguće ostvarivanje drugih prava u skladu sa ZS⁴⁰⁶ i s Pravilnikom o kućnom redu i pravilima boravka u prihvatilištu za strance⁴⁰⁷ (Pravilnik o kućnom redu). S druge strane, stranci smešteni u Prihvatilištu dužni su da se pridržavaju propisanog kućnog reda.⁴⁰⁸

ZS predviđa obavezu Prihvatilišta da informacije o kućnom redu i pravilima boravka u Prihvatilištu dâ strancu na uvid na jeziku koji razume ili se može

403 Informacije dobijene u razgovoru s upravom Prihvatilišta za strance koji je obavljen 4. decembra 2020. godine. Dostupno u arhivi BCLJP-a.

404 *Ibid.*

405 Čl. 48–57 ZAPZ.

406 Čl. 91 ZS.

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

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

pretpostaviti da razume.⁴⁰⁹ Isto je predviđeno i u Pravilniku o kućnom redu.⁴¹⁰ Uprava Prihvatilišta je Pravilnik o kućnom redu učinila dostupnim smeštenim licima u skladu s odredbom ZS, tako što ga je zakačila na oglasnu tablu u trpezariji u kojoj stranci borave tri puta dnevno.⁴¹¹ Stranac nakon završenog prijema dobija sobu za smeštaj, pribor za ličnu higijenu i posteljinu.⁴¹² Stranci se smeštaju u sobe koje imaju zasebne sanitarne čvorove, dovoljno prirodnog i veštačkog osvetljenja, te koje moraju biti provetrene, čiste, suve, a u zimskim mesecima i tople.⁴¹³

I u toku 2020. godine nastavljeni su radovi, koji su intenzivirani u drugoj polovini godine, kada je izgrađeno prizemlje novog dela zgrade Prihvatilišta, koja se nalazi između ulaza u kompleks Prihvatilišta i starog dela zgrade Prihvatilišta. IOM⁴¹⁴ je finansirao izvođenje radova na proširivanju kapaciteta Prihvatilišta. Tako su radovi nastavljeni tokom septembra 2020. godine, a planirano je da budu završeni do marta 2021. Tada bi kapacitet Prihvatilišta bio povećan za prijem dodatnih 100 ljudi. Planirano je da novi deo objekta sadrži sledeće prostorije: sobe za smeštaj stranaca (za 100 ljudi); trpezariju kapaciteta 50 ljudi; kuhinju i kuhinjsko-trpezarijski deo; prostoriju za nadzor lica; prostorije za smeštaj policijskih službenika; prostoriju za lekarske preglede i toalete.⁴¹⁵

a) Odevanje i ishrana

Pravilnikom o kućnom redu propisano je da stranac, za vreme boravka u Prihvatilištu, nosi ličnu odeću i obuću. Ukoliko stranac nema odgovarajuću odeću i obuću, policijski službenici će mu odmah, ili najkasnije u roku od 48 časova, obezbediti odgovarajuću odeću i obuću, koja je obezbeđena iz donacija humanitarnih organizacija ili Crvenog krsta.⁴¹⁶ U razgovoru s upravom Prihvatilišta, pravni tim BCLJP-a je informisan da smešteni stranci imaju uslove koji su propisani.⁴¹⁷ Nijedan od smeštenih stranaca s kojima je pravni tim obavio razgovor nije se požalio na tretman u tom pogledu.⁴¹⁸ Strancima su u Prihvatili-

409 Čl. 91, st. 2, tač. 9 ZS.

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

411 Pravilnik o kućnom redu je preveden na sledeće jezike: arapski, engleski, francuski, makedonski, nemački, ruski, španski i urdu. Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 84.

412 Čl. 10 Pravilnika o kućnom redu.

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

414 U okviru projekta MADAD.

415 Ministarstvo unutrašnjih poslova – Sekretarijat – Odeljenje za obradu podataka, pritužbe i saradnju sa nezavisnim telima, 02/4, br. 072/3–118/20–8 od 16. oktobra 2020. godine.

416 Čl. 13 Pravilnika o kućnom redu.

417 Informacija dobijena u razgovoru s upravom Prihvatilišta koji je obavljen 4. decembra 2020. godine.

418 Pravni tim BCLJP-a je obavio pravna savetovanja i razgovor sa strancima smeštenim u Prihvatilište: 14. februara, 19. maja i 27. maja 2020. godine.

lištu obezbeđena tri obroka dnevno – doručak, ručak i večera, od kojih je jedan kuvani obrok. Za decu su obezbeđene i užine dva puta dnevno. Pri tome, vodi se računa o zdravstvenom stanju, kao i o verskim običajima stranaca.⁴¹⁹ Obroci se konzumiraju u trpezariji Prihvatišta, a hrana se ne iznosi van trpezarije, osim u slučaju kada to nalažu verski običaji, bolest ili drugi razlozi, te se tada kućni red i režim ishrane mogu izmeniti.⁴²⁰ Od početka pandemije virusa korona, ustanovljena je praksa da službenici Prihvatišta pre obroka dezinfikuju ruke smeštenim strancima.⁴²¹

b) Dostupnost prevodilaca

U pogledu prisustva prevodilaca u Prihvatištu, praksa nije promenjena u odnosu na prethodni period. Naime, prevodioci i dalje nisu na raspolaganju strancima, iako je njihovo prisustvo neophodno kako bi se olakšala komunikacija između stranaca i službenika Prihvatišta. Posebno nedostaju prevodioci za jezike koje najčešće govore smešteni stranci (arapski, persijski, urdu).

U svakodnevnoj komunikaciji sa strancima, službenici Prihvatišta se sporazumevaju na engleskom jeziku ili, ukoliko neko od stranaca govori srpski, na srpskom jeziku. Takođe, stranci pomažu jedni drugima u komunikaciji sa službenicima Prihvatišta.⁴²² Takva praksa može biti problematična, imajući u vidu da ugrožava privatnost stranca koji je u potrebi za prevodiocem. Usled toga, strancu se stavlja u zavisni položaj u odnosu na drugog stranca koji mu pomaže kao prevodilac. U situacijama kada nijedan strancu ne govori engleski jezik, praktično i ne postoji komunikacija s upravom Prihvatišta.

Praksa je nešto drugačija kada posetu Prihvatištu sprovede pružalac besplatne pravne pomoći u pratnji prevodioca za maternji jezik ili jezik koje najbolje razume jedan ili više stranaca s kojima treba da obave razgovor. Osim u slučajevima pružanja pravnog savetovanja,⁴²³ prevodioci posećuju Prihvatište s pružalocima psihosocijalne podrške, kao što su npr. predstavnici NVO PIN i CSR.⁴²⁴ Za potrebe sprovođenja procesnih radnji podnošenja zahteva za azil i

419 Informacija dobijena u razgovoru s upravom Prihvatišta koji je obavljen 4. decembra 2020. godine.

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

421 Informacija dobijena u razgovoru s upravom Prihvatišta koji je obavljen 30. septembra 2020. godine. Dostupno u arhivi BCLJP-a.

422 Informacija dobijena u razgovoru s upravom Prihvatišta koji je obavljen 4. decembra 2020. godine.

423 Prilikom poseta Prihvatištu, kada dolazi da pravno savetuje strance zainteresovane za azil u RS, pravni tim BCLJP-a ustupa prevodilačke usluge upravi Prihvatišta, ukoliko se za to ukaže potreba. To predstavlja višegodišnju praksu BCLJP-a.

424 Informacija dobijena u razgovoru s upravom Prihvatišta koji je obavljen 4. decembra 2020. godine.

usmene rasprave⁴²⁵ koje se odvijaju u Prihvatištu, službenici Kancelarije za azil angažuju prevodioce za maternji jezik tražilaca azila. Reč je o *ad hoc* posetama – dakle, one predstavljaju izuzetak, a ne pravilo. To znači da pružanje prevodilačkih usluga u Prihvatištu nije konzistentno i redovno, te otežava boravak strancima, kao i rad zaposlenih službenika MUP-a.

c) Zdravstvene usluge

Prema ZS, stranac u Prihvatištu ima pravo na hitnu medicinsku pomoć.⁴²⁶ U tom objektu, međutim, ne postoji stalno prisutan lekar opšte prakse. Uprava Prihvatišta je saopštila pravnom timu BCLJP-a da, ukoliko se ukaže potreba, odvođe smeštene strance kod lekara opšte prakse ili kod specijalista. Iako je uprava Prihvatišta 2019. godine obavestila pravni tim BCLJP-a da će od januara 2020. godine u Prihvatištu biti prisutan lekar, to se, do zaključenja ovog izveštaja, nije dogodilo.⁴²⁷ Nakon završetka radova na izgradnji novog dela zgrade Prihvatišta, jedna od prostorija će u potpunosti biti opremljena za vršenje zdravstvenih pregleda.⁴²⁸

U pogledu psihološke podrške, strancima smeštenim u Prihvatištu nije obezbeđeno stalno prisustvo psihologa.⁴²⁹ U toku godine, međutim, u posetu smeštenim strancima dolazili su psiholozi iz organizacije PIN radi pružanja neophodne psihološke podrške i savetovanja.⁴³⁰ Imajući u vidu da su lišeni slobode, kao i da imaju traumatična iskustva, tražiocima azila je neophodan pristup psihoterapiji, ukoliko to žele. To je posebno značajno jer su tokom boravka u Prihvatištu izolovani od spoljnog sveta, što može da utiče na pogoršanje njihovog mentalnog zdravlja.

d) Boravak na svežem vazduhu i komunikacija sa spoljnim svetom

Pravilnikom o kućnom redu propisano je da se strancu mora obezbediti da na svežem vazduhu provede najmanje dva sata dnevno, te da se tom prilikom kreće slobodno, kao i da može da učestvuje u društvenim i sportskim

425 Prema saznanju BCLJP-a, službenici Kancelarije za azil su tokom 2020. godine sprovedli službene radnje u okviru postupka azila u slučaju jedne državljanke Kameruna, s kojom je pravna BCLJP-a obavila pravno savetovanje.

426 Čl. 91, st. 2, tač. 4 ZS.

427 Vidi *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 85. Informacija dobijena u razgovoru s upravom Prihvatišta koji je obavljen 4. decembra 2020. godine. Dostupno u arhivi BCLJP-a.

428 Ministarstvo unutrašnjih poslova – Sekretarijat – Odeljenje za obradu podataka, pritužbe i saradnju sa nezavisnim telima, 02/4, br. 072/3–118/20–8 od 16. oktobra 2020. godine.

429 Informacija dobijena u razgovoru s upravom Prihvatišta koji je obavljen 4. decembra 2020. godine. Dostupno u arhivi BCLJP-a.

430 *Ibid.*

aktivnostima. Taj boravak nadziru policijski službenici Prihvatišta.⁴³¹ Praksa da se strancima omogućava da se slobodno kreću u dvorištu Prihvatišta nastavljena je i u 2020. godini, ukoliko to dozvoljavaju vremenske prilike i ukoliko stranci žele da se kreću na otvorenom prostoru.

U pogledu komunikacije stranaca sa spoljnim svetom, Pravilnikom o kućnom redu je propisano da stranac, prilikom smeštanja, ima pravo na jedan besplatan telefonski razgovor s diplomatsko-konzularnim predstavništvom države čiji je državljanin.⁴³² Takva praksa je, međutim, neadekvatna za tražioce azila, jer oni često ne žele nikakav kontakt s vlastima zemlje u kojoj su bili progonjeni.⁴³³

Tokom 2019. godine, strancima koji su smešteni u Prihvatištu je jedno vreme bilo onemogućeno da koriste telefon usled tehničkih problema, a kasnije i usled nedostatka halo kartica.⁴³⁴ Takva praksa je promenjena nabolje polovinom 2020. godine. Jedna od novina u Prihvatištu je i ta da su predstavnici uprave nabavili dva mobilna telefona koja su dostupna smeštenim strancima na korišćenje, uz uslov da prethodno uplate dopunu u iznosu koji će iskoristiti prilikom telefoniranja. Ta uplata se vrši ponedeljkom i petkom, danima predviđenim za odlazak u nabavku stvari.⁴³⁵ Uprava Prihvatišta je takođe razvila praksu da dozvoljava strancima da povremeno koriste sopstvene mobilne telefone kako bi komunicirali sa srodnicima i pružaocima pravne pomoći.⁴³⁶

4.2.3. Zaključak i preporuke

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

431 Čl. 17 Pravilnika o kućnom redu.

432 Čl. 24 Pravilnika o kućnom redu.

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

434 Vidi *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 86–87.

435 Informacije dobijene u razgovoru s upravom prihvatilišta 16. juna 2020. godine. Dostupno u arhivi BCLJP-a.

436 Informacije dobijene u razgovoru s upravom prihvatilišta 31. avgusta 2020. godine. Dostupno u arhivi BCLJP-a.

MUP treba da omogući svakodnevno prisustvo lekara opšte prakse u Prihvatištu, makar u ograničenom vremenskom periodu, kao i redovne posete psihologa koji bi obavljali razgovor sa smeštenim licima. To se može obezbediti i preko saradnje s NVO koje se bave pružanjem psihosocijalne pomoći. Takođe, neophodno je da MUP obezbedi u Prihvatištu redovno prisustvo prevodilaca za jezike koje najčešće govore smešteni stranci. Na taj način bi bili jasno poučeni o pravima i obavezama i mogli bi neometano da komuniciraju sa zaposlenima u Prihvatištu.

5. POLOŽAJ POSEBNO OSETLJIVIH TRAŽILACA AZILA

Prema ZAPZ,⁴³⁷ u postupku azila se vodi računa o specifičnoj situaciji osoba kojima su potrebne posebne procesne ili prihvatne garancije. Reč je o izuzetno ranjivim kategorijama tražilaca azila. Među tražiocima azila koje ZAPZ prepoznaje kao ranjive, između ostalih, nalaze se deca bez pratnje, samohrani roditelji s maloletnom decom, žrtve trgovine ljudima. Tu spadaju i osobe koje su bile mučene, silovane ili izložene drugim teškim oblicima psihičkog, fizičkog ili polnog nasilja.

Kroz procesne i prihvatne garancije pruža se odgovarajuća pomoć tražiocu azila koji, s obzirom na svoje lične okolnosti, nije u stanju da bez nje ostvari prava i obaveze iz ZAPZ. Nije, međutim, uvek jasno o kakvoj vrsti pomoći je reč, jer je ovaj zakon ne definiše precizno.

Za primenu posebnih procesnih i prihvatnih garancija u smislu ZAPZ od krucijalnog je značaja blagovremena identifikacija ranjivosti tražilaca azila. Nadležni organi bi trebalo kontinuirano da sprovedu postupak identifikacije ličnih okolnosti tražilaca azila, a najranije u razumnom roku nakon iniciranja postupka azila.

Prema saznanjima tima BCLJP-a, položaj posebno ranjivih tražilaca azila u RS nije se značajno unapredio tokom 2020. godine,⁴³⁸ prvenstveno usled otežavajućih okolnosti izazvanih pandemijom virusa korona. Pa tako, sistemska zaštita i podrška nisu u punom kapacitetu bile dostupne posebno osetljivim pojedincima, a takođe su uočeni izazovi u pogledu njihove identifikacije i uslova smeštaja.

Kada je reč o postupcima azila, Kancelarija za azil je tokom izveštajnog perioda donela nekoliko odluka kojima je usvojila zahteve klijenata BCLJP-a iz posebno osetljivih grupa, koje predstavljaju primere dobre prakse. Ovaj organ, međutim, donosio je i negativne odluke u takvim slučajevima, iz čijih se obrazloženja zaključuje da se prilikom odlučivanja ne uzima uvek u obzir ranjiv položaj ove kategorije tražilaca azila. O tome će biti reči u okviru ovog poglavlja.

U kontekstu posebno osetljivih grupa tražilaca azila, u nastavku izveštaja ćemo se fokusirati na položaj nepraćene i razdvojene dece i na položaj osoba

437 Čl. 17, st. 1 ZAPZ.

438 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 91–148.

koje su preživele neki oblik seksualnog ili rodno zasnovanog nasilja. Analiza se zasniva na podacima koje je tim BCLJP-a prikupio tokom 2020. godine prvenstveno prilikom pružanja besplatne pravne pomoći i zastupanja ovih osoba u postupku azila. Ostali podaci su prikupljeni na terenu ili putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

5.1. Položaj nepraćene i razdvojene dece

RS je ratifikovala i neposredno primenjuje⁴³⁹ Konvenciju UN o pravima deteta (KPD),⁴⁴⁰ koja predstavlja najvažniji međunarodni instrument za zaštitu prava deteta. U skladu s KPD, organi RS su u obavezi da poštuju i obezbeđuju prava svakom detetu na teritoriji i pod jurisdikcijom RS, i to bez diskriminacije po bilo kom osnovu.⁴⁴¹ Pored toga, RS ima obavezu da štiti najbolji interes deteta i da deci iz migrantsko-izbegličke populacije, a posebno nepraćenoj i razdvojenoj deci, obezbedi isti oblik i obim zaštite koju imaju deca koja žive u RS. Načelo najboljeg interesa deteta garantuje i ZAPZ.⁴⁴²

Iako je pravni okvir kojim se deci garantuje zaštita u RS na relativno visokom nivou, zakonske odredbe se nedovoljno poštuju u praksi.⁴⁴³ Ovu činjenicu su istakla i Ugovorna tela UN u svojim ranijim zapažanjima.⁴⁴⁴

BCLJP je stekao utisak da ranije uočeni nedostaci u pogledu identifikacije nepraćene i razdvojene dece, njihovog alternativnog zbrinjavanja i starateljske zaštite nisu uklonjeni ni tokom 2020. godine. Dodatni izazovi s kojima se suočavala ova kategorija tražilaca azila uzrokovani su pandemijom virusa korona. Reč je o pristupu obrazovanju, ograničavanju slobode kretanja, o preprekama u radu Kancelarije za azil i dr. O tome će biti više reči u nastavku ovog poglavlja.

5.1.1. Identifikacija dece i starateljska zaštita

Hitna identifikacija nepraćene i razdvojene dece predstavlja prvi korak u obezbeđivanju prioritetnih mera zaštite.⁴⁴⁵ Ona je usmerena ka otkrivanju dece

439 Čl. 16, st. 2 Ustava RS.

440 Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovor)*, 15/90 i *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, br. 4/96 I 2/97.

441 Čl. 2 KPD.

442 Čl. 10 ZAPZ.

443 Vidi *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 91.

444 *Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije*, Komitet za prava deteta, UN Doc. CRC/C/SRB/CO/2–3 (Ženeva, 7. mart 2017) i *Zaključna zapažanja o trećem periodičnom izveštaju Srbije*, Komitet za ljudska prava, UN Doc. CCPR/C/SRB/CO/3 (Ženeva, 10. april 2017)

445 Vidi *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 91.

bez pratnje roditelja i preliminarnoj proceni njihovih potreba i najboljih interesa, kako bi se deca uputila na adekvatne službe za podršku.⁴⁴⁶ Prema instrukcijama resornog Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (Ministarstvo za rad), terenski socijalni radnici, odmah po prijemu informacije ili neposrednog saznanja o nepraćenom detetu, treba da obaveste teritorijalno nadležni organ starateljstva.⁴⁴⁷ Organ starateljstva, zatim, po hitnom postupku sprovodi početnu procenu situacije i potreba deteta,⁴⁴⁸ nakon čega donosi rešenje o privremenom starateljstvu i dodeljuje mu staratelja.⁴⁴⁹

Obavezno prisustvo privremenog staratelja, čija je uloga da brine o dobrobiti deteta u svim aspektima zaštite i u svim postupcima koji ga se tiču, proizlazi iz KPD.⁴⁵⁰ Prema Porodičnom zakonu, postupak stavljanja deteta pod starateljstvo je po svojoj prirodi hitan, dok je organ starateljstva dužan da donese rešenje o starateljstvu odmah, a najkasnije u roku od 30 dana od dana saznanja o potrebi za starateljstvom.⁴⁵¹ ZAPZ propisuje da privremeni staratelj mora da bude dodeljen detetu čim se utvrdi da ono nije u pratnji roditelja ili staratelja, a najkasnije pre podnošenja zahteva za azil.⁴⁵² Takođe, Pravilnik o registraciji⁴⁵³ predviđa da se registracija nepraćene dece vrši u prisustvu privremenog staratelja. Iz svega navedenog proizlazi da je određivanje staratelja prvi korak u pružanju zaštite nepraćenom i razdvojenom deci.

Registracija dece koja borave na teritoriji RS, međutim, vrši se *ad hoc*, a ne sistemski, zbog čega se ne može uvek sa sigurnošću utvrditi njihov tačan broj. Pored toga, mnoga deca se još uvek registruju bez prisustva dodeljenih staratelja,⁴⁵⁴ dok je sâm sistem starateljske zaštite preopterećen, što utiče na njegovu efikasnost.

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

447 Instrukcija Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja o načinu postupanja centra za socijalni rad – organa starateljstva u realizaciji smeštaja maloletnih migranata/izbeglica bez pratnje, br. 019–00–19/2010–05 od 12. aprila 2018. godine, odeljak II.

448 Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, *Sl. glasnik RS*, 59/08, 37/10, 39/11 – dr. Pravilnik i 1/12 – dr. Pravilnik, član 56.

449 *Ibid.* Prema čl. 126, st. 1 Porodičnog zakona, za staratelja se postavlja osoba koja ima lična svojstva i sposobnosti potrebne za obavljanje dužnosti staratelja, a pristala je da bude staratelj.

450 Vidi: Ana Trkulja (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2018*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2018), str. 54 (u daljem tekstu: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2018*), dostupno na: <https://bit.ly/3ptD3pi>.

451 Čl. 332 Porodičnog zakona.

452 Čl. 12, st. 1 ZAPZ. Prema st. 3 istog člana, dužnost staratelja je da detetu pruži sve potrebne informacije o postupku azila, kao i o njegovim pravima i obavezama.

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

454 Da bi CSR uopšte dodelio detetu staratelja, potrebno je da ima opšte podatke o detetu, koji se dobijaju prilikom registracije.

5.1.1.1. Izazovi u praksi

BCLJP je i ranije ukazivao na problem nepostojanja jedinstvene baze podataka, odnosno adekvatnog sistema identifikacije dece u RS, u skladu s preporukom KPD.⁴⁵⁵ I tokom 2020. godine različiti organi i organizacije vodili su sopstvene evidencije o njihovom broju. Pa tako, prema podacima UNHCR-a, od početka 2020. godine do 31. oktobra, u RS je ušlo 1.858 nepraćene i razdvojene dece.⁴⁵⁶ Organizacija *Save the Children* je od početka godine do kraja septembra registrovala 1.434 nepraćene i razdvojene dece, među kojima je bilo najviše državljana Sirije i Avganistana. U odnosu na navedeni broj, najviše dece je identifikovano u prvom⁴⁵⁷ i trećem kvartalu.⁴⁵⁸ Prema podacima *Save the Children*, u odnosu na broj migranata koji su ušli u RS u periodu od aprila do juna, zabeleženo je samo 6 odsto dece, uglavnom dečaka.⁴⁵⁹ Prema podacima koje je KIRS dostavio BCLJP-u, u CA u Bogovađi i CA u Sjenici je boravilo 2.579 dece, od čega je njih 1.445 bilo bez pratnje.⁴⁶⁰

Veliki broj nepraćene dece percipira RS kao „prolaznu destinaciju“. To je razlog zbog kog se neki od njih uopšte ne registruju, pa samim tim nemaju pristup bilo kakvoj zaštiti. BCLJP je i ranije ukazivao da je potrebno da se poboljša koordinacija relevantnih državnih organa, poput MUP-a, KIRS-a i Ministarstva za rad, u cilju uspostavljanja sveobuhvatnijeg sistema identifikacije i evidentiranja sve dece iz izbegličko-migrantske populacije koja se nađu na teritoriji RS.⁴⁶¹

Kada govorimo o samoj registraciji dece, ZAPZ je predvideo da se tom prilikom ne uzimaju otisci prstiju deteta za koje se pouzdano ili nedvosmisleno može utvrditi da je mlađe od 14 godina.⁴⁶² Međutim, nije predviđen adekvatan način utvrđivanja starosti, pa je nadležnim organima ostavljen širok prostor za

455 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 92–94.

456 Izveštaji UNHCR-a dostupni na: <https://bit.ly/3iDWKrS>.

457 *Save the Children* je u prvom kvartalu 2020. godine identifikovao 874 dece, od čega je 508 bilo bez pratnje. Vidi više na: *Save the Children, Refugees and Migrants at the Western Balkans Route, Regional Overview, january-march 2020*, dostupno na: <https://bit.ly/2Y4OrfC>.

458 Prema podacima *Save the Children*, u trećem kvartalu je u RS ušlo još 1.425 dece, od čega je 855 bilo bez pratnje.

459 Zbog epidemiološke situacije mnogo manje ljudi i dece prelazilo je granice u navedenom periodu. Zabeleženo je 6 odsto dece, odnosno 71 dete bez pratnje. Vidi: *Save the Children, Refugees and Migrants at the Western Balkans Route, Regional Overview, april-june 2020*, dostupno na: <https://bit.ly/3o7IKYS>.

460 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 019–3274/1–2020 od 2. septembra 2020.

461 Kako je prepoznat problem rane identifikacije dece, UNICEF je početkom 2020. godine izdao publikaciju u okviru koje se nalazi lista saveta namenjena radnicima na terenu kako bi lakše prepoznali devojčice bez pratnje ili razdvojene devojčice. Vidi više u *Kako učiniti nevidljivo vidljivim: Identifikacija devojčica bez pratnje i razdvojenih devojčica u Bugarskoj, Grčkoj, Italiji i Srbiji*, UNICEF, 2020, dostupno na: <https://uni.cf/3o90uD8>.

462 Čl. 35, st. 6 ZAPZ.

odlučivanje o starosti osoba koje ne poseduju lična dokumenta iz države porekla. Usled nedostatka jasnih procedura, uzrast se neretko utvrđuje isključivo na osnovu izjave osobe koja se registruje, koju daje službeniku MUP-a ili lekaru. Pa tako, u praksi se često dešava da se očigledno punoletna osoba registruje kao maloletna.⁴⁶³ Boravak punoletnih osoba u objektu za smeštaj nepraćene dece može imati negativan uticaj na decu.

U praksi se još uvek dešava da se nepraćena deca registruju bez prisustva dodeljenog staratelja,⁴⁶⁴ što je u suprotnosti s KPD, Porodičnim zakonom i ZAPZ, kao i načelom najboljeg interesa deteta. Prema informacijama koje je prikupio BCLJP, dežurni radnici CSR za opštinu Dimitrovgrad⁴⁶⁵ tokom izveštajnog perioda bili su prisutni prilikom registracije nekoliko nepraćene dece.⁴⁶⁶ Takođe, u saradnji s Crvenim krstom, pružali su deci neophodne informacije i psihološku podršku, što je pohvalno. Nije poznato, međutim, da li su im privremeni staratelji postavljeni rešenjem nadležnog CSR pre samog postupka registracije.⁴⁶⁷

Jedan od glavnih problema,⁴⁶⁸ koji je i najčešći izgovor za izostanak brzog reagovanja organa starateljstva u svim fazama postupka, jeste ograničen kapacitet u pogledu ljudskih resursa i preopterećenost poslom.⁴⁶⁹ Tako je u prvoj polovini 2020. godine na teritoriji CA u Bogovađi ukupno 302 dece stavljeno pod starateljstvo jednog privremenog staratelja.⁴⁷⁰ Do kraja oktobra je stavljeno još 302 dece, s tim što su dužnost privremenog starateljstva obavljale dve osobe.

463 Informacija dobijena od zaposlenih u KIRS-u u CA u Sjenici. Dostupno u arhivi BCLJP-a. Ovakvo postupanje migranata i tražilaca azila je već viđeno u ranijoj praksi, a pretpostavlja se da je razlog pogrešnog navođenja starosne dobi činjenica da maloletni tražioci azila imaju bolji tretman u pogledu uslova smeštaja nego odrasli.

464 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 94–96.

465 BCLJP nema informaciju da li su socijalni radnici zvanično, rešenjem CSR Dimitrovgrad, postavljeni nepraćenoj deci za privremene staratelje neposredno pre registracije ili nakon toga.

466 Od početka 2020. godine do kraja oktobra, 217 dece je izrazilo nameru da traži azil u RS, od čega je 10 imalo 14 godina ili manje. Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 02-717/2020-3 od 24. novembra 2020.

467 *Ibid.* Prema informacijama CSR, deca su nakon registracije najčešće samovoljno napuštala opštinu Dimitrovgrad ili odlazila u CA u koje su bila raspoređena. BCLJP nije dobio informaciju o tome u koje CA se deca upućuju, kao i da li im CSR na teritoriji dodeljenog CA postavljaju privremenog staratelja.

468 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 96–97.

469 Privremeni staratelji na teritoriji Beograda nisu imali veliki obim posla kao prethodnih godina, pošto je u prvoj polovini godine, po odluci nadležnog CSR, većina dece iz CA u Krnjači preseljena u CA u Bogovađi i u CA u Sjenici, s obzirom na to da je KIRS tokom 2020. godine namenio ta dva centra za smeštaj nepraćene i razdvojene dece. Ipak, neophodno je da se broj specijalizovanih socijalnih radnika poveća, što je BCLJP-u u razgovoru naglasilo nekoliko staratelja.

470 S tim da su dužnost privremenog staratelja obavljale dve osobe, a jedna osoba je imala dužnost voditelja slučaja. Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 234 od 19. avgusta 2020. godine.

Međutim, usled nedovoljnog broja stručnih radnika kojima CSR raspolaže, niko nije obavljao dužnost voditelja slučaja.⁴⁷¹ Deca koja borave u CA u Sjenici i dalje se stavljaju pod kolektivno starateljstvo, a tokom izveštajnog perioda ih je postavljeno više od 150.⁴⁷²

Opisano stanje se negativno odražava na dostupnost i nivo kvaliteta zaštite koja se pruža nepraćenoj deci. Takođe, ono nije u skladu s minimalnim standardima za zaštitu dece u humanitarnim uslovima, prema kojima je određeno da jedan voditelj slučaja treba da bude zadužen za najviše 25 dece.⁴⁷³ Važno je istaći da se voditelji slučaja i staratelji dece iz izbegličko-migrantske populacije, kao i prethodnih godina, najčešće angažuju preko različitih projekata organizacija civilnog društva, te da još uvek nije ponuđeno rešenje koje bi bilo sistemsko i održivo.

5.1.1.2. Zaključak i preporuke

Veliki broj nepraćene dece koja borave u RS praktično izvan sistema predstavlja dugogodišnji problem. Zbog toga je neophodno da se u što kraćem roku uspostavi jedinstveni sistem identifikacije i zvanična evidencija o broju dece koja su ušla i borave na teritoriji RS. Deci bez regulisanog pravnog statusa, ukoliko ne ulaze u postupak azila, trebalo bi obezbediti mogućnost apliciranja za privremeni boravak iz humanitarnih razloga ili neki drugi oblik zakonskog boravka koji je propisan ZS.

Poštovanje načela najboljeg interesa deteta treba da bude prioritet nadležnih organa u svakoj fazi postupka, bez izuzetka. U tom smislu, Ministarstvo za rad i CSR su u obavezi da svakom nepraćenom i razdvojenom detetu blagovremeno postave privremenog staratelja koji će mu pružiti efikasnu zaštitu. Registracija dece treba uvek da se vrši u prisustvu privremenog staratelja.

Neophodno je povećati broj osoba koje obavljaju dužnost staratelja kako obim njihovog posla ne bi negativno uticao na mogućnost prepoznavanja i adekvatne procene potreba svakog deteta. Takođe, potrebno je da Ministarstvo za rad napravi dugoročne planove za angažovanje privremenih staratelja i voditelja slučaja. U tom smislu, nadležni organi bi trebalo da razviju programe koji će garantovati kontinuiranu zaštitu dece iz izbegličko-migrantske populacije.

471 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 445 od 23. novembra 2020. godine.

472 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 1079 od 17. avgusta 2020. godine. Takođe, to je u suprotnosti s čl. 130 Porodičnog zakona, prema kojem direktor ustanove socijalne zaštite za smeštaj korisnika, odnosno osoba zaposlena u toj ustanovi, može postaviti za staratelja štićenika smeštenih u tu ustanovu ako na to pristane i ako je to u interesu štićenika.

473 *Minimalni standardi za zaštitu dece u humanitarnim aktivnostima*, Radna grupa za zaštitu dece (2012), str. 138, dostupno na: <https://bityl.co/5KOh>.

5.1.2. Praksa nadležnih organa u postupcima nepraćene dece

Prema Smernicama UNHCR-a, deca mogu da budu izložena sličnim ili identičnim oblicima progona kao i odrasle osobe.⁴⁷⁴ Ponekad sama činjenica da je izbeglica dete može da bude centralni element koji utiče na postojanje osnovnog straha od progona.⁴⁷⁵

U postupku prema deci mora se voditi računa o poštovanju četiri osnovna principa na kojima se zasniva KPD, a to su: zabrana diskriminacije, poštovanje najboljeg interesa deteta, pravo na život, opstanak i razvoj i pravo deteta da slobodno izražava svoje stavove.⁴⁷⁶ KPD nalaže da procena najboljeg interesa mora da uključi razmatranje bezbednosti deteta, odnosno pravo deteta na zaštitu od svih oblika fizičkog ili psihičkog nasilja, povređivanja ili zlostavljanja, kao i zaštitu od seksualne, ekonomske i druge eksploatacije, prisilnog rada, ratnog konflikta i dr.⁴⁷⁷

ZAPZ predviđa posebnu zaštitu prava deteta u postupku azila.⁴⁷⁸ Unošenje načela najboljeg interesa deteta⁴⁷⁹ u tekst ZAPZ delimično je doprinelo korigovanju prakse postupajućih organa kada je reč o nepraćenoj i razdvojenoj deci tražiocima azila.⁴⁸⁰ U tom smislu, a u cilju pravilnog odlučivanja o zaštiti prava deteta,⁴⁸¹ neophodno je da nadležni organi pribave nalaz i mišljenje⁴⁸² organa starateljstva. Iako ZAPZ ne predviđa eksplicitno da organi koji odlučuju u postupku azila moraju da uvažavaju navedeno mišljenje, tu obavezu predviđa Porodični zakon.⁴⁸³

Iako se postupak procene najboljeg interesa deteta obavlja imajući u vidu integritet i bezbednost deteta u datom trenutku, princip predostrožnosti zahteva da donosioci odluka ispituju i mogućnost rizika i povrede prava koji bi mogli da

474 *Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, UNHCR, HCR/GIP/09/08 (22. decembar 2009), para. 15.

475 *Ibid.*, para. 18.

476 Vidi: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2018*, str. 49–55.

477 *Opšti komentar broj 14: Pravo deteta da njegovi ili njeni najbolji interesi budu od prvenstvenog značaja* (čl. 3, st. 1), Komitet za prava deteta, CRC/C/GC/14, (29. maj 2013), para. 73.

478 *Ibid.*

479 Prema čl. 10, st. 2 ZAPZ, prilikom procene najboljeg interesa deteta uzima se u obzir, između ostalog, dobrobit, njegov socijalni razvoj i poreklo, zaštita i bezbednost deteta, posebno ako postoji sumnja da je žrtva trgovine ljudima ili žrtva nasilja u porodici i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja.

480 Vidi *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 98–99.

481 Čl. 270 Porodičnog zakona.

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

483 *Ibid.*

nastanu u budućnosti kao posledica odluke koja se donosi u datom trenutku.⁴⁸⁴ Nijedna odluka koja se tiče deteta ne sme biti doneta tako da njen ishod negativno utiče na detetovo pravo na život, opstanak i razvoj.⁴⁸⁵

U tom smislu treba istaći da, i pored pozitivnih pomaka u praksi, pojedini nedostaci u radu postupajućih organa u RS u postupku azila još uvek postoje⁴⁸⁶ i negativno utiču na dobrobit nepraćene i razdvojene dece.⁴⁸⁷ Pa tako, nadležni organi se prilikom donošenja odluka još uvek ne vode u potpunosti načelom najboljeg interesa deteta. Takođe, uprkos činjenici da, shodno ZAPZ,⁴⁸⁸ zahtevi nepraćene dece imaju prioritet u postupanju, neki tražioci azila su, kao i prethodnih godina, neopravdano dugo čekali na sprovođenje procesnih radnji u okviru postupka ili na donošenje prvostepene odluke.

5.1.2.1. Odabrane odluke Kancelarije za azil

Uprkos usporenom radu nadležnih organa u postupku azila zbog okolnosti izazvanih pandemijom virusa korona, Kancelarija za azil je u 2020. godini donela nekoliko odluka u predmetima nepraćene i razdvojene dece koje zastupa BCLJP. Pa tako, u nekoliko slučajeva je pravilno primenila odredbe ZAPZ, dok je u drugim pribegavala ranije uočenoj praksi – neujednačenom postupanju u istim ili sličnim upravnim stvarima.⁴⁸⁹

Odluka Kancelarije za azil o dodeljenom utočištu u predmetu nepraćenog deteta V. iz Avganistana, u kojoj je na pravilan način razmotrila njegov najbolji interes,⁴⁹⁰ predstavlja jedan od primera pozitivne prakse ovog organa.⁴⁹¹ V. je bio

484 *Opšti komentar broj 14: Pravo deteta da njegovi ili njeni najbolji interesi budu od prvenstvenog značaja* (čl. 3, st. 1), Komitet za prava deteta, CRC/C/GC/14, (29. maj 2013), para. 74.

485 *Opšti komentar broj 5: Opšte mere implementacije Konvencije o pravima deteta* (čl. 4, 42 i 44, st. 6), Komitet za prava deteta, CRC/GC/2003/5, (27. novembar 2003), para. 12.

486 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 98–105.

487 Uprkos činjenici da, prema čl. 12, st. 9 ZAPZ, zahtevi nepraćene dece imaju prioritet u postupanju, mnogi klijenti BCLJP-a su, kao i prethodnih godina, neopravdano dugo čekali na sprovođenje procesnih radnji u okviru postupka ili na donošenje prvostepene odluke. Primera radi, klijent BCLJP-a, nepraćeno dete iz Pakistana, podneo je zahtev za azil u decembru 2019. godine, u vezi s kojim Kancelarija za azil nije sprovela usmenu raspravu do zaključenja ovog izveštaja niti je donela prvostepenu odluku. Uz razumevanje da je jedan od razloga odlaganja održavanja saslušanja bila epidemiološka situacija tokom cele 2020. godine, ona ne treba da bude izgovor za postupanje suprotno zakonu. Neophodno je da najranjivije grupe tražilaca azila uživaju sva zagarantovana prava u okviru postupka, kao i da se postupanje svih aktera modifikuje i prilagodi trenutnim okolnostima.

488 Čl. 12, st. 9 ZAPZ.

489 Čl. 5, st. 3 ZOUP-a.

490 Rešenje br. 26–2573/19 od 15. oktobra 2020. godine.

491 Slično tome, Kancelarija za azil je donela rešenje br. 26–1437/18 od 13. februara 2020. godine, kojim je još jednom nepraćenom detetu iz Avganistana, Z., usvojila zahtev i dodelila

maloletan u momentu podnošenja zahteva za azil,⁴⁹² ali je tokom postupka postao punoletan. S tim u vezi, Kancelarija za azil je zauzela stav da deci koja su u toku postupka azila napunila 18 godina treba pružiti posebne procesne garancije. BCLJP je i ranije ukazivao na pozitivan stav Kancelarije za azil da je, u smislu najbolje brige o detetu, neophodno voditi računa o tranzicionom periodu, u kom je ono naročito osjetljivo.⁴⁹³ S tim u vezi, prvostepeni organ je u postupku odlučivanja o zahtevu V. s dužnom pažnjom razmotrio preporuke iz izveštaja Parlamentarne skupštine Saveta Evrope iz marta 2011. godine.⁴⁹⁴ Naime, u navedenom izveštaju se apeluje na uspostavljanje prelaznog perioda između punoletstva (*buffer age*) i dostizanja trajnog rešenja za decu u postupku azila.⁴⁹⁵ Za pohvalu je i činjenica da se prilikom donošenja odluke u predmetu V. Kancelarija za azil vodila i Smernicama za alternativno staranje o deci,⁴⁹⁶ kao dopune Konvencije o pravima deteta.⁴⁹⁷ Smernice takođe ukazuju na neophodnost razumevanja tranzicionog perioda u smislu najbolje brige o detetu, sve do trenutka kada je ono dovoljno osnaženo od strane sistema da može adekvatno da brine o sebi.⁴⁹⁸ Pored toga, Kancelarija za azil je pravilno cenila i druge međunarodne izveštaje koje su pravnici BCLJP-a priložili tokom postupka po zahtevu V., a u kojima se ukazuje na lošu bezbednosnu situaciju u Avganistanu, korupciju u pravosudnom sistemu i druga kršenja ljudskih prava.⁴⁹⁹ U svojoj odluci, Kancelarija za azil navodi sledeće:

Izveštaji ugovornih tela UN pokazuju da je situacija u Avganistanu već godinama nepromenjena, kao i da se u nekim segmentima pogoršava. Avganistan se pored Sirije i Jemena, nalazi na listi država sa najvećim brojem dece koja su ubijena u toku ratnog sukoba. Deca čine trideset odsto svih civilnih žrtava u 2017. godini, pri čemu je skoro polovina dece stradala prilikom kopnenih borbi između vladinih snaga i pobunjeničkih grupa.⁵⁰⁰

mu supsidijarnu zaštitu. Vidi više u: *Pravo na azil, jul–septembar 2020*, str. 24. Vidi i odeljak: *Praksa nadležnih organa u postupcima nepraćene dece*.

492 Zahtev za azil je podnet 18. oktobra 2019. godine.

493 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 100.

494 *Report of the Committee on Migration, Refugees and Population of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe: Unaccompanied Children in Europe: Issues of Arrival, Stay and Return*, UNHCR (mart 2014), dostupno na: <https://bityl.co/5KPq>.

495 Što je navela i Kancelarija za azil u rešenju br. 26–2573/19 od 15. oktobra 2020. godine, str. 8.

496 *Guidelines for the Alternative Care for Children, Resolution adopted by the General Assembly on the report of the Third Committee*, UN, A/64/434, A RES/64/142 (24. februar 2010), dostupno na: <https://bityl.co/5KPb>.

497 *Ibid.*, para. 1.

498 Što je navela i Kancelarija za azil u rešenju br. 26–2573/19 od 15. oktobra 2020. godine, str. 8.

499 *Ibid.*, str. 4–5.

500 *Ibid.*, str. 6–7.

Iako gorenavedena odluka predstavlja primer dobre prakse, treba se osvrnuti na činjenicu da je Kancelarija za azil u drugim predmetima nepraćene dece iz Avganistana iznosila potpuno suprotne stavove, a o kojima je BCLJP ukazivao u nekoliko navrata.⁵⁰¹ Uvidom u sadržaj jedne od spornih odluka⁵⁰² može se zaključiti da Kancelarija za azil prilikom razmatranja činjenica i okolnosti pojedinačnih slučajeva nije uzela u obzir javno dostupne i kredibilne izveštaje međunarodnih tela o stanju u Avganistanu. Pored toga, Kancelarija za azil nije razmotrila dokaze i podneske koje su joj punomoćnici dostavljali tokom prvostepenog postupka. Prvostepeni organ je takvim postupanjem propustio da na adekvatan način proceni opasnost od kršenja prava nepraćenog deteta u slučaju povratka u Avganistan, ne obrazlažući zbog čega je takva odluka u njegovom najboljem interesu, čime je prekršio pravila postupka i doveo dete u opasnost od *refoulement*-a. Dodatni problem se ogleda u činjenici da je spornu odluku naknadno potvrdila i Komisija za azil odbijanjem žalbe BCLJP-a, umesto da, kroz kontrolu rada nižestepenog organa, utvrdi manjkavosti u postupku i shodno tome postupi prema odredbama ZOUP-a.⁵⁰³

BCLJP je u tom pogledu istakao da 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.⁵⁰⁴ Podsećamo da UNHCR u svojim Smernicama za procenu zahteva za azil tražilaca azila iz Avganistana iz 2018. godine navodi da nijedan deo ove države ne može da se smatra bezbednim, jer su teška kršenja ljudskih prava rasprostranjena širom Avganistana, bez obzira na to koje snage imaju efektivnu kontrolu.⁵⁰⁵

Kancelarija za azil je dužna da pravilno i zakonito ispituje sve raspoložive činjenice i dokaze od značaja u svakom pojedinačnom slučaju, a od posebnog je značaja da tako postupi u slučajevima nepraćene i razdvojene dece, s fokusom na njihov najbolji interes. Ukoliko je reč o deci iz Avganistana, kao što je slučaj u gorenavedenim predmetima, neophodno je da ovaj organ vodi računa o svojoj prethodno razvijenoj praksi, ali i da to čini prilikom odlučivanja o svim podnetim zahtevima za azil, u skladu s načelom zakonitosti i predvidivosti ZOUP-a.

501 Vidi *Pravo na azil, jul–septembar 2020*, 24–25. Takođe, vidi odeljak: Rad nadležnih organa u postupku azila – Kancelarija za azil.

502 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–378/19 od 11. februara 2020. godine.

503 Čl. 165 ZOUP-a.

504 Vidi *Pravo na azil, jul–septembar 2020*, str. 25.

505 *UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-seekers from Afghanistan*, UNHCR (30. avgust 2018), dostupno na: <https://bit.ly/3o3DaXi>.

5.1.2.2. Dugo trajanje postupka

Shodno načelu posebnih procesnih ili prihvatnih garancija, obaveza nadležnih organa je da vode računa o specifičnoj situaciji osoba kojima su one potrebne, među kojima su nepraćena i razdvojena deca.⁵⁰⁶ Pa tako, kao jednu od procesnih garancija, ZAPZ predviđa da postupci po zahtevu za azil deteta bez pratnje imaju prioritet u odnosu na druge postupke. Međutim, iz prakse BCLJP-a, ta odredba se praktično uopšte ne primenjuje u praksi.⁵⁰⁷

Primeru radi, nepraćeno dete iz Pakistana je podnelo zahtev za azil u decembru 2019. godine. Do zaključenja ovog izveštaja, Kancelarija za azil nije sprovela usmenu raspravu niti je donela prvostepenu odluku o podnetom zahtevu.⁵⁰⁸ Razumljivo je da je epidemiološka situacija tokom cele 2020. godine bila jedan od glavnih razloga za odlaganje službene radnje ne samo u konkretnom, već i u mnogim drugim predmetima tražilaca azila.⁵⁰⁹ Zbog toga je neophodno da nadležni organ, u saradnji s ostalim akterima u postupku, prilagodi svoje postupanje trenutnim okolnostima, kako bi najranjivije grupe tražilaca azila uživale svoja zakonom zagantovana prava.

5.1.2.3. Zaključak i preporuke

Pojedini problemi koje je pravni tim BCLJP-a ranije uočio u postupcima azila nepraćene i razdvojene dece bili su prisutni i tokom 2020. godine. Kancelarija za azil bi trebalo da ujednači svoju praksu u oceni opšte situacije u državama porekla nepraćene dece. Postupci azila i dalje neopravdano dugo traju, što nije u skladu s najboljim interesom dece. Kancelarija za azil u svakoj fazi postupka azila, a naročito prilikom donošenja odluke o zahtevu za azil deteta, mora da vodi računa o njegovom najboljem interesu, kao i da uvek uzima u obzir mišljenje organa starateljstva.

5.1.3. Alternativno zbrinjavanje⁵¹⁰ dece i prateći izazovi

Detetu koje je privremeno ili stalno lišeno porodične sredine obezbeđuje se alternativno zbrinjavanje u skladu sa zakonom,⁵¹¹ ukoliko je to u njegovom

506 Čl. 17, st. 1 ZAPZ.

507 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 104–105.

508 S obzirom na to da je reč o posebno ranjivoj kategoriji tražioca azila, pravnici BCLJP-a su uputili dopis Kancelariji za azil u septembru 2020. godine s molbom da se, u skladu s čl. 37, st. 10, tač. 1 ZAPZ, njegovo saslušanje izostavi i neposredno donese odluka o podnetom zahtevu, budući da je, prema mišljenju BCLJP-a, to moguće učiniti na osnovu dostupnih dokaza u postupku.

509 Takođe, prema iskustvu pravnog tima BCLJP-a, brzina donošenja odluke zavisi i od drugih faktora, uključujući ekspeditivnost postupajućeg službenika u pojedinačnim slučajevima.

510 Staranje o deci koje je alternativno u odnosu na detetovu porodicu.

511 Modaliteti alternativnog staranja o deci predviđeni su Porodičnim zakonom i Zakonom o socijalnoj zaštiti.

najboljem interesu. Odredbe KPD propisuju da je RS dužna da pruži deci odgovarajuću zaštitu koja ne zavisi od njihovog pravnog statusa.⁵¹² Smernice za alternativnu brigu o deci propisuju da bi države trebalo da obezbede alternativno zbrinjavanje za kriznu, kratkoročnu i dugoročnu zaštitu dece.⁵¹³

Organ starateljstva je dužan da donese privremeni zaključak o obezbeđenju smeštaja detetu u roku od 24 časa od trenutka kada je obavešten o postojanju potrebe za starateljstvom.⁵¹⁴ U postupku donošenja odluke o alternativnom smeštaju mora se poštovati pravo deteta da izrazi svoje mišljenje i da bude uzeto u obzir prilikom odlučivanja.⁵¹⁵ Zakon o socijalnoj zaštiti (ZSZ)⁵¹⁶ predviđa da se deci bez roditeljskog staranja, u skladu s procenom najboljeg interesa, može obezbediti smeštaj u srodničku ili hraniteljsku porodicu, dom, prihvatilište i druge vrste smeštaja u skladu sa zakonom.⁵¹⁷ Zakon kao ugrožene grupe, između ostalih, prepoznaje nepraćenu decu i žrtve trgovine ljudima.⁵¹⁸

Instrukcijom Ministarstva za rad bliže su propisani kriterijumi po kojima će organ starateljstva doneti odluku o tome gde će smestiti nepraćeno i razdvojeno dete.⁵¹⁹ Instrukcija predviđa i da se dete smešta u CA samo ako je starije od 16 godina i kada je staratelj u njegovo ime podneo zahtev za azil. Dodatno se zahteva da CA ispunjava posebne uslove za smeštaj dece i da može da zadovolji njihove sveukupne potrebe, shodno proceni najboljeg interesa svakog deteta.⁵²⁰ Međutim, uprkos Instrukciji, u praksi se nepraćena deca mlađa od 16 godina smeštaju kako u CA tako i s odraslim tražiocima azila.⁵²¹

Za decu, naročito mlađu od 14 godina, moguć je smeštaj u hraniteljsku porodicu,⁵²² zatim smeštanje u ustanovu socijalne zaštite ili u zdravstvenu ustanovu do okončanja potrebe za tom vrstom zaštite.⁵²³ Ustanove socijalne zaštite

512 Čl. 20 u vezi s čl. 2 KPD.

513 *Smernice za alternativnu brigu o deci: rezolucija usvojena od strane Generalne skupštine, Generalna skupština UN, UN Doc. A/RES/64/142* (Njujork, 24. februar 2010), st. 54.

514 Čl. 332, st. 2 Porodičnog zakona.

515 Čl. 12 KPD.

516 *Sl. glasnik RS*, br. 24/11.

517 Čl. 47 ZSZ.

518 Čl. 41, st. 2, tač. 7–8 ZSZ.

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

520 *Ibid.*

521 Recimo, u CA u Krnjači.

522 Nažalost, u praksi se retko obezbeđuje smeštaj nepraćene dece u hraniteljsku porodicu, jer je sistem hraniteljstva nedovoljno razvijen. Pristup hraniteljskim porodicama je posebno otežan u periodu pandemije virusa korona.

523 Instrukcija o načinu postupanja centra za socijalni rad – organa starateljstva u realizaciji smeštaja maloletnih migranata/izbeglica bez pratnje, deo II, st. 3.

i hraniteljske porodice koje obezbeđuju smeštaj za nepraćenu decu moraju toj deci osigurati bezbednost, zdravstvenu zaštitu, odeću, osnovne higijenske uslove i adekvatnu ishranu.⁵²⁴ Uz sve pomenuto, detetu moraju biti obezbeđene rekreativne aktivnosti, vaspitanje i obrazovanje u skladu s relevantnim propisima.⁵²⁵

Shodno podacima koje je prikupio tim BCLJP-a, u nastavku teksta biće više reči o boravku nepraćene i razdvojene dece u CA i u ustanovama socijalne zaštite. Pored toga, biće prikazani i izazovi s kojima su se deca susretala u toku 2020. godine, a posebno za vreme vanrednog stanja usled okolnosti izazvanih pandemijom virusa korona.

5.1.3.1. Smeštaj dece u CA

Do donošenja pravnosnažne odluke u postupku azila, tražiocima azila se u nekom od objekata namenjenih za smeštaj tražilaca azila obezbeđuju materijalni uslovi prihvata, odnosno smeštaj, hrana, odeća i novčana sredstva za lične potrebe.⁵²⁶ Takođe, ZAPZ propisuje i da će se prilikom smeštaja stranca koji je izrazio nameru da traži azil posebno voditi računa o njegovom polu i uzrastu, o tome da li je posredi osoba kojoj su potrebne posebne procesne ili prihvatne garancije, kao i o jedinstvu porodice.⁵²⁷

Pored ranije donete odluke o CA u Sjenici, KIRS je u januaru 2020. godine predvideo i CA u Bogovađi za prihvatanje nepraćene i razdvojene dece, o čemu je BCLJP izneo stav u prethodnom periodičnom izveštaju.⁵²⁸ Naime, CA u Bogovađi ne sadrži adekvatne uslove za smeštaj i dovoljno obučeno osoblje za brigu o ovoj posebno ranjivoj grupi tražilaca azila. Nažalost, to potvrđuju i slučajevi nasilja nad decom koje su tokom godine počinili radnici obezbeđenja CA.⁵²⁹

Podsećamo da je Komitet za prava deteta prethodnih godina kritikovao lošu praksu RS da decu koja imaju manje od 16 godine smešta u CA⁵³⁰ i uputio preporuku da im se obezbedi smeštaj u hraniteljskim porodicama ili objektima koji su adekvatni za njihov uzrast, pol i potrebe.⁵³¹ Pa tako, u prvoj polovini 2020. godine, od 354 nepraćene dece, u CA je boravilo 16 dečaka starosti od 12 godina ili manje.⁵³² Nadležni organi su upućivali decu u CA bez individualne procene

524 *Ibid.*

525 *Ibid.*

526 Čl. 50, st. 1 ZAPZ.

527 Čl. 50, st. 3 ZAPZ.

528 Vidi *Pravo na azil, januar–mart 2020*, str. 29.

529 Vidi više u odeljku: 5.1.4. Nasilje nad nepraćenom i razdvojenom decom u CA u Bogovađi.

530 Zaključna zapažanja u vezi sa kombinovanim drugim i trećim izveštajem Srbije, Komitet za prava deteta, UN. Doc. CRC/C/SRB/CO/2–3 (7. mart 2017), st. 56 (b) i 57(b).

531 Vidi *Pravo na azil, januar–mart 2020*, str. 29.

532 U navedenom periodu, najviše dece je bilo smešteno u CA u Bogovađi (135), zatim u Sjenici (99), kao i u Krnjači (40).

njihovih potreba, odnosno samo na osnovu činjenice da je reč o tražiocima azila. Takva praksa se sprovodi usled nedovoljno razvijenih kapaciteta alternativnog zbrinjavanja dece.

KIRS je u prvoj polovini 2020. godine premestio veliki broj dece iz CA u Krnjači u CA u Bogovađi i CA u Sjenici, u kojima je do kraja godine boravio najveći broj dece.⁵³³ Među njima je bilo dece koja su duže od godinu dana boravila u CA u Krnjači, na čijoj su teritoriji pohađala osnovnu školu i dobijala potrebnu psihološku podršku. Prema saznanju BCLJP-a, staratelji su ponekad dobijali informacije o preseljenju svojih štićenika samo dan ranije ili nakon samog preseljenja. Mnogi od njih su smatrali da je premeštaj bio u suprotnosti s načelom najboljeg interesa dece jer su, usled vanrednog stanja i nemogućnosti direktnog kontakta s novim starateljima,⁵³⁴ prilagođavanje dece novim okolnostima i izgradnja poverenja bili otežani.⁵³⁵ U tom smislu, treba imati u vidu već opisane poteškoće u praksi u pogledu velikog broja nepraćene dece za koju su staratelji zaduženi, te njihovoj nemogućnosti da posvete pažnju svakom detetu, što je posebno problematično u CA u Bogovađi. S druge strane, prema mišljenju BCLJP-a, i pored pojedinih prednosti, boravak nepraćene i razdvojene dece u CA u Krnjači nije povoljan, imajući u vidu da u njemu boravi veliki broj tražilaca azila različite polne i starosne strukture, nacionalnosti, kao i drugih individualnih specifičnosti, te su deca izložena višestrukim rizicima.⁵³⁶

Stanje u CA u periodu vanrednog stanja je, prema informacijama koje je BCLJP dobio od socijalnih radnika u Beogradu, bilo veoma izazovno, s obzirom na pojedine nesuglasice i sukobe među tražiocima azila, kao i izraženu nervozu usled ograničenja kretanja.⁵³⁷ Takvi uslovi svakako nisu bili odgovarajući za boravak nepraćene i razdvojene dece. S druge strane, nezadovoljstvo je bilo posebno izraženo kod dece koja su iz CA u Krnjači premeštena u CA u Sjenici, budući da se nalaze daleko od Beograda,⁵³⁸ što, prema njihovom mišljenju, negativno utiče na postupak integracije u lokalnu zajednicu.

533 Prema dostupnim podacima, u CA u Bogovađi su tokom 2020. godine boravila 642 deteta, a u CA u Sjenici 611 dece. Informacija dobijena putem odgovora KIRS-a na zahtev BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja br. 019–4916/2–2020 od 25. decembra 2020. godine.

534 Kontakt nepraćene dece s novim privremenim starateljima tokom vanrednog stanja odvijao se putem telefona.

535 Nakon prebacivanja u drugi CA, veliki broj dece je ostao u kontaktu s dotadašnjim starateljima, s obzirom na to da su u novoj sredini bili jedine osobe od poverenja kojima bi se obraćali za pomoć u slučaju potrebe.

536 Takođe, prema informaciji koju je BCLJP dobio od tražilaca azila na terenu, ulazna vrata baraka i soba u CA u Krnjači se ne zaključavaju, što dovodi u pitanje bezbednost korisnika CA, a posebno dece.

537 Vidi *Pravo na azil, januar–jun 2020*, str. 61.

538 Prilikom redovnih poseta CA u Sjenici, pravnici BCLJP-a su obavili razgovore sa starateljima, radnicima KIRS-a i decom smeštenom u CA. Bilo je evidentno nezadovoljstvo dece u

5.1.3.2. Smeštaj dece u ustanove socijalne zaštite

Nepraćenom detetu koje je podnelo zahtev za azil može se, izuzetno, obezbediti smeštaj u ustanovi socijalne zaštite, kod drugog pružaoca usluge smeštaja ili u drugoj porodici.⁵³⁹ U RS i dalje ne postoje specijalizovane ustanove za alternativno staranje o nepraćenju i razdvojenoj deci. Pa tako, ova deca se najčešće smeštaju u radne jedinice pri Zavodu za vaspitanje dece i omladine Beograd,⁵⁴⁰ Zavodu za vaspitanje omladine Niš i Domu za nezbrinutu decu „Jovan Jovanović Zmaj“ u Beogradu. Osim ovih ustanova, u Beogradu postoji jezuitska Integraciona kuća „Pedro Arrupe“, a u Loznici „Kuća spasa“ (*House of Rescue*), koje obezbeđuju smeštaj deci bez pratnje.

Prilikom smeštaja dece u neku od ustanova socijalne zaštite vodi se računa o različitim kriterijumima, kao što su: uzrast deteta i procena stepena njegove ranjivosti, da li dete ima fizičke ili psihičke poteškoće, dužina boravka u RS, pohađanje škole i sl. Deca se najčešće smeštaju u ustanove socijalne zaštite na predlog staratelja, i to tek kada se u tim ustanovama ukaže slobodno mesto. Iako su uslovi smeštaja adekvatniji za decu, mnoga od njih ne žele da budu smeštena u ustanove. Najčešće se radi o deci koja imaju plan da nastave svoj put u neku od zemalja EU i više im odgovara „sloboda“ koju im pruža CA ili PTC. Stoga ne iznenađuje da je veći broj dece koja napuštaju RS smešten u nekom od CA ili PTC u odnosu na decu koja borave u nekoj od ustanova socijalne zaštite.

U Domu za nezbrinutu decu „Jovan Jovanović Zmaj“ u Beogradu je, prema dostupnim podacima, ukupno 10 dece bilo smešteno u prvoj polovini 2020. godine. Ujedno, toliki je i smeštajni kapacitet radne jedinice u koju se smeštaju nepraćena deca stranci. Angažovano je 6 vaspitača i stručnih saradnika.⁵⁴¹ U domu u Nišu je bilo smešteno 24 dece, a o njima je brinulo šest vaspitača. Smeštajni kapacitet je 15 mesta, i to 10 za dečake i pet za devojčice.⁵⁴² Međutim, i u Beogradu i u Nišu su bili smešteni samo dečaci, a najveći broj njih je iz Avganistana.

pogledu geografskog položaja Sjenice, kao i zbog dugog trajanja postupka azila, tj. neblagovremenog održavanja procesnih radnji. Pored toga, problem je što su neka deca već duže vreme boravila u Beogradu, pa su se navikla na život u velikom gradu, u kome svakako ima više sadržaja nego u Sjenici, a navikla su se i na CA u Krnjači, išla su u školu i stekla nove poznanike.

539 Ako se u CA ili drugom objektu namenjenom za smeštaj tražilaca azila ne mogu obezbediti potrebni uslovi za njegov smeštaj.

540 Radna jedinica Centra za smeštaj stranih maloletnih lica bez pratnje roditelja ili staratelja nalazi se u Vodovodskoj ulici u Beogradu.

541 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 3731/1 od 19. avgusta 2020 godine.

542 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja poslat elektronskom poštom 20. avgusta 2020. godine.

Kapacitet Integracione kuće „Pedro Arrupe“ je 15 mesta. Od januara do kraja oktobra 2020. godine na smeštaju je bilo 16 dečaka uzrasta od 8 do 18 godina. Krajem godine je boravilo sedmero dece, od čega njih pet boravi u kući duže od godinu i po dana.⁵⁴³ O deci brine osam stručnih radnika – dve socijalne radnice, specijalni pedagog, kulturni medijator, tri vaspitača i koordinatorka Integracione kuće. Zaposleni su istakli da im je najveći izazov tokom ove godine bio pružanje podrške deci u učenju i organizovanje praćenja onlajn nastave, budući da sva deca redovno pohađaju školu.

U „Kući Spasa“ u Loznici je tokom godine bilo smešteno 10 dece, od čega je troje boravilo duže od godinu dana. Kapacitet kuće je 15 mesta, ali su tri mesta uvek slobodna za hitne slučajeve.

a) Boravak u ustanovama socijalne zaštite
u kontekstu pandemije virusa korona

Za vreme vanrednog stanja, Ministarstvo za rad je donelo Instrukciju o postupanju ustanova socijalne zaštite u uslovima proglašenog vanrednog stanja izvanog pandemijom oboljevanja od virusa COVID-19, u zaštiti dece bez roditeljskog staranja.⁵⁴⁴ Zbog epidemiološke situacije, poštovanje mera zaštite je bilo od izuzetne važnosti u ovom periodu. Međutim, u ustanovama za smeštaj dece praksa postupanja nije bila ujednačena.

Recimo, deci koja su bila smeštena u objektu u Vodovodskoj ulici u Beogradu nije bilo dozvoljeno kretanje izvan ustanove za vreme vanrednog stanja i neposredno po njegovom ukidanju. U junu se poboljšala epidemiološka situacija, pa su deca mogla da izađu na dva sata, ali ne svakog dana, već je postojao „raspored izlazaka“. Usled rasta broja zaraženih u junu, deci je ponovo ograničeno kretanje. Takvo stanje je trajalo sve do polovine avgusta, kada je, na intervenciju Ministarstva za rad, deci ponovo omogućena sloboda kretanja izvan ustanove. Intervencija Ministarstva za rad je usledila zbog učestalog obraćanja staratelja i predstavnika organizacija civilnog društva koji su bili u kontaktu s decom. Naime, deca su se žalila starateljima da se ne osećaju dobro zbog nemogućnosti da se slobodno kreću. To posebno zabrinjava kada se uzme u obzir da se pojedina deca koja su smeštena u Vodovodskoj suočavaju s različitim psihičkim i mentalnim poteškoćama.

S druge strane, deca koja su bila smeštena u Domu za nezbrinutu decu „Jovan Jovanović Zmaj“ mogla su da provode vreme u dvorištu ili da se prošetaju do najbliže prodavnice i tokom vanrednog stanja. Takođe, nakon završetka vanrednog stanja, deca su imala mogućnost da svakodnevno izađu iz Doma na nekoliko sati.

543 Prema informacijama koje je prikupio BCLJP, deca se u ustanovi zadržavaju u proseku 8 meseci.

544 Dostupno na: <https://bit.ly/3sPkXAw>.

Prema saznanju BCLJP-a, starateljima na početku vanrednog stanja nije bilo omogućeno da redovno posećuju svoje štice koje su smeštene u nekoj od ustanova socijalne zaštite. Dok su vremenski uslovi to dozvoljavali, susretali su se „na otvorenom“ – u parkovima ili dvorištima ustanova, s obzirom na to da su posete ustanovama bile zabranjene. Međutim, nakon dolaska hladnijih dana i promenljive epidemiološke situacije, staratelji su sa štice održavali kontakt putem telefona. Deca nemaju potpunu privatnost u svojim sobama dok obavljaju telefonske razgovore i nedostaje im direktan susret sa starateljima. Zbog toga je neophodno pronaći adekvatno rešenje koje bi otklonilo trenutne poteškoće u komunikaciji.⁵⁴⁵

Tokom 2020. godine uočeni su i određeni izazovi kada je reč o pristupu obrazovanju nepraćene i razdvojene dece u ustanovama socijalne zaštite. Radi se, pre svega, o praćenju onlajn nastave i motivaciji za učenjem, s obzirom na to da većina smeštene dece u ustanovama socijalne zaštite redovno ide u školu. Kada je posredi onlajn nastava, poteškoće su se ogledale u dostupnosti i kvalitetu internet veze, kao i uređaja s kojih su deca mogla da prate predavanja.⁵⁴⁶ Dalje, nastavnici su u radu koristili različite aplikacije, koje su mnogima bile komplikovane, što je stvaralo poteškoće kako deci tako i vaspitačima koji su bili tu da im pomognu i pruže podršku. Sama činjenica da su se sve aktivnosti učenja i provere znanja, uključujući kontrolne i pismene vežbe, odvijale onlajn, stvorila je atmosferu u kojoj su deca pristupala školi s nedovoljno ozbiljnosti i interesovanja.⁵⁴⁷ Prema saznanjima BCLJP-a, pojedina deca nisu redovno pohađala onlajn nastavu.

5.1.3.3. Zaključak i preporuke

Sistem zbrinjavanja nepraćene i razdvojene dece još uvek nije adekvatan niti je usklađen s međunarodnim dokumentima koje je RS ratifikovala. Pojedina nepraćena i razdvojena deca se još uvek upućuju u CA, gde borave s odraslim osobama, iako to nije adekvatno rešenje, prvenstveno iz ugla bezbednosti i zaštite. U CA nisu stalno prisutni vaspitači, pedagozi i drugi stručni radnici koji su specijalizovani za rad s decom, što je neophodno poboljšati kroz multisektorsku saradnju, s ciljem pružanja kontinuirane podrške deci.

545 Pored toga, primetno je odsustvo spontane komunikacije između staratelja i vaspitača u ustanovama u kojima su deca smeštena, a koja je imala za cilj bolju razmenu informacija o štice.

546 UNHCR je domu u Vodovodskoj donirao računare kako bi deca mogla da prate onlajn nastavu.

547 Treba pomenuti i veliku ulogu koju su imali vaspitači, s obzirom na to da su nastavnici nekada slali zadatke deci na mejl, a onda bi vaspitači bili ti koji bi im objašnjavali gradivo i pružali neophodnu podršku u učenju.

Nadležni u ustanovama socijalne zaštite treba da obezbede prostor ili da predlože neki drugi način na koji bi se nepraćena i razdvojena deca redovno i direktno sastajala sa svojim starateljima, uz puno poštovanje zdravstvenih mera zaštite. Osim toga, potrebno je da garantuju jednak pristup i postupanje prema deci u okviru svih ustanova, bez obzira na okolnosti, što uključuje i podršku u obrazovanju. Pored toga, neophodno je da RS uloži dodatne napore u unapređenje hraniteljskog smeštaja za ovu kategoriju dece, kao i da poradi na motivisanju i osnaživanju budućih hranitelja.

5.1.4. *Nasilje nad nepraćenom i razdvojenom decom u CA u Bogovađi*

Tim BCLJP-a je u maju 2020. godine dobio informacije o verbalnom i fizičkom nasilju radnika obezbeđenja nad nepraćenom i razdvojenom decom u okviru CA u Bogovađi.⁵⁴⁸ Incident se dogodio u periodu dok je tražiocima azila i migrantima još uvek bilo ograničeno kretanje unutar CA i PTC na osnovu Naredbe Ministarstva zdravlja.⁵⁴⁹ Događaj je otvorio pitanje bezbednosti i efikasnosti zaštite nepraćene i razdvojene dece koja tamo borave.

O incidentu su obavešteni⁵⁵⁰ nadležni organi – KIRS⁵⁵¹ i MUP, kao i Zaštitnik građana. Takođe, tim BCLJP-a je podneo krivičnu prijavu Osnovnom javnom tužilaštvu (OJT) u Ubu protiv radnika obezbeđenja koji se vide na dostavljenim snimcima.⁵⁵² Pored toga, po naknadnom saznanju o navodnom pokušaju jednog od radnika obezbeđenja da zastraši dečaka koji je snimio incident, pravni tim BCLJP-a je uputio dopis Sektoru unutrašnje kontrole MUP-a s namerom da ukaže na moguće propuste u radu policijskih organa u konkretnom slučaju. Obaveza države je da adekvatno ispita svaku kredibilnu tvrdnju da je došlo do krivičnog dela zlostavljanja, te niko ne može biti izložen negativnom ponašanju ili drugim štetnim posledicama zato što je prijavio takvo delo.⁵⁵³

548 Radnici firme *Dekapolit*, koja obezbeđuje CA u Bogovađi, u noći između 10. i 11. maja izvršili su verbalno i fizičko nasilje nad grupom nepraćene i razdvojene dece koja tamo borave. Jedan od dečaka koji je svedočio nasilju snimio je incident mobilnim telefonom, u koji je uvid imala Grupa za decu i mlade – Indigo, o čemu je obavestila BCLJP. Vidi više o samom događaju u *Pravo na azil, januar–jun 2020*, str. 37–40.

549 Nakon ukidanja Naredbe 14. maja, deca koja su bila žrtve i očevici zlostavljanja počela su da napuštaju CA u smeru granica RS s namerom da iregularno pređu na teritorije okolnih zemalja i nastave put ka EU.

550 BCLJP je o nasilju u CA u Bogovađi obavestio KIRS, a zajedno s Indigom je uputio dopis Zaštitniku građana.

551 KIRS i nadležni CSR nisu prijavili incident policijskim organima ili tužilaštvu.

552 Delovodni broj 668/8, 13. maj. Dostupno u arhivi BCLJP-a.

553 Delovodni broj 668–2/8. Dostupno u arhivi BCLJP-a. Indigo je o navedenom obavestio Zaštitnika građana, a BCLJP je dopunio prethodno podnetu krivičnu prijavu.

Prema informacijama do kojih je BCLJP došao 21. maja, radnik obezbeđenja koji je fizički kažnjavao decu udaljen je s posla obezbeđivanja CA u Bogovađi neposredno pre tog datuma. Prema navodima KIRS-a, nakon što je o incidentu obavešten Crveni krst Beograda, koji preko privrednog društva *Dekapolit* omogućava uslugu obezbeđivanja objekta, oba radnika su udaljena s radnog mesta i radni odnos im je prekinut. Firma *Dekapolit* nije se javno oglasila po pitanju ovog incidenta. U međuvremenu, do 21. maja, sva nepraćena deca koja su boravila u sobi u kojoj se dogodilo nasilje napustila su CA u Bogovađi.

5.1.4.1. Postupak kontrole Zaštitnika građana

Tim Zaštitnika građana je 15. maja, u pratnji specijaliste sudske medicine, obavio posetu CA u Bogovađi, nakon čega se, po navodima dece koja su tamo boravila, situacija smirila. U postupku kontrole zakonitosti i pravilnosti rada KIRS-a, CA u Bogovađi i Međuopštinskog centra za socijalni rad za opštine Ljig, Lajkovac i Mionica (u daljem tekstu: Međuopštinski centar), Zaštitnik građana je 23. juna objavio preporuke⁵⁵⁴ za unapređenje delovanja ovih organa u ovoj i sličnim situacijama u budućnosti.

U postupku kontrole Zaštitnika građana utvrđeno je da je bilo propusta u radu CA u Bogovađi i nadležnog Međuopštinskog centra, s obzirom na to da nisu preduzeli odgovarajuće mere nakon saznanja da se fizičko nasilje dogodilo nad decom koja su pod starateljstvom ovog centra,⁵⁵⁵ niti su obavestili policijske organe i/ili nadležno tužilaštvo.⁵⁵⁶ S druge strane, sudeći po spisima predmeta koji je BCLJP dobio na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, Zaštitnik građana je, umesto da po saznanju o događaju samoinicijativno podnese prijavu nadležnom javnom tužilaštvu,⁵⁵⁷ utvrdio propust kontrolisanih organa i izdao im preporuku da oni to učine.⁵⁵⁸

Zaštitnik građana je utvrdio i druge propuste u radu CA u Bogovađi i Međuopštinskog centra. Izuzev jednog razgovora koji je terenska socijalna radnica obavila s nepraćenom decom koja su prijavila nasilje, navedeni organi nisu na drugi

554 Utvrđenje i preporuke Zaštitnika građana, akt br. 20866 od 23. juna 2020. godine, br. predmeta 422–191/20.2020, Zaštitnik građana. Dostupno na: <https://bit.ly/33AluvF>. Preporuke vidi i u *Pravo na azil, januar–jun 2020*, str. 38–39.

555 Naime, iako su upravnica CA, terenska socijalna radnica u CA (koja ima ulogu koordinatorke između nepraćene dece i njihove starateljke) i starateljka nepraćene dece najkasnije 12. maja 2020. godine saznale za nasilje, propustile su da obaveste nadležno javno tužilaštvo, koje bi trebalo da utvrdi da li je u konkretnom slučaju bilo elemenata krivičnog dela koje se goni po službenoj dužnosti.

556 U ovom slučaju, to je uradio BCLJP podnošenjem krivične prijave.

557 Dana 15. maja, odnosno 4 dana nakon incidenta.

558 I to 23. juna, odnosno više od mesec dana nakon događaja.

način pružili deci stručnu pomoć.⁵⁵⁹ Konkrentno, nisu ih uputili na lekarski pregled nakon što su saznali za pretrpljeno nasilje i nisu preduzeli radnje s ciljem blagovremenog udaljavanja prijavljenih radnika s poslova obezbeđenja u CA.⁵⁶⁰

5.1.4.2. Odgovor državnih organa na preporuke Zaštitnika građana

KIRS je 10. jula 2020. godine dostavio odgovor Zaštitniku građana na upućene preporuke,⁵⁶¹ iz kog se stiče utisak da nisu preduzeti svi odgovarajući koraci kako bi se sprečilo ponavljanje utvrđenih propusta u budućnosti. Naime, Zaštitnik građana je konstatovao da je potrebno bez odlaganja obavestiti policiju o svim činjenicama i okolnostima koje se odnose na fizičko zlostavljanje nepraćene i razdvojene dece. Međutim, KIRS je to učinio tek 10. jula 2020. godine, odnosno više od 15 dana nakon izdatih preporuka.

U svom odgovoru, KIRS je istakao da je pojačao interni nadzor u CA u Bogovađi i ostalim objektima za smeštaj kako bi prevenirao slične incidente ili o njima pravovremeno obavestio nadležne organe. Jedna od preporuka Zaštitnika građana je bila da KIRS izvrši nadzor nad radom CA kako bi se utvrdili propusti u radu nakon saznanja o nasilju. U tom smislu, KIRS je naveo da je odmah po saznanju pokrenut mehanizam zaštite u koji su bili uključeni nadležni CSR i staratelj, kao i da je obavešten Crveni krst. Nakon izvršenog nadzora, KIRS je dao preporuke za postupanje u okviru CA u Bogovađi.

KIRS je relativizovao utvrđen propust da policija i/ili tužilaštvo nisu obavešteni, smatrajući da je nasilje već prijavljeno policiji, koja je intervenisala te večeri u CA. Ne uzimajući u obzir obavezu svih državnih organa i vršilaca javnih ovlašćenja da prijave krivična dela i obavezu postupanja u najboljem interesu deteta, KIRS je bez prethodne potvrde ocenio da nije bilo povrede dužnosti zaposlenih u CA u Bogovađi.

Zaštitnik građana je od uprave CA u Bogovađi dobio informaciju da su deca upućena na lekarski pregled, ali da su odbila da se obrate doktoru i medicinskoj sestri angažovanim u CA. S druge strane, deca su u razgovoru istakla da su imala strah od odlaska na pregled, dok je doktorka zaposlena u CA tada navela da nema saznanja o incidentu. Takođe, tvrdnja KIRS-a da su zaposleni u CA saznali za incident tek nakon posete starateljke 12. maja 2020. godine u suprotnosti je s iskazom starateljke. Naime, ona je predstavnicima Zaštitnika građana izjavila da je u posetu 12. maja otišla nakon što je od terenske radnice saznala za nasilje nad decom.

559 S tim u vezi, Zaštitnik građana je utvrdio da jedna socijalna radnica, bez pomoći psihologa, obavlja dužnost staratelja za oko 333 nepraćene i razdvojene dece u CA u Bogovađi.

560 Radnici obezbeđenja su tek kasnije udaljeni s rada u CA u Bogovađi.

561 BCLJP je dobio informacije 10. septembra 2020. godine od Zaštitnika građana na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

Kao jedan od primera postojanja unutrašnjeg nadzora, KIRS navodi i jasno istaknuta uputstva za mehanizam prituživanja na rad njihovih zaposlenih ili saradnika (mejl i sanduče za pismene žalbe), kao i broj Zaštitnika građana. Ipak, ovaj mehanizam se ne može smatrati efikasnim i adekvatnim u slučaju nasilnih incidenata, naročito u pogledu nezavisnosti osobe koja primi žalbu, kao i pravovremenosti reakcije, imajući u vidu moguće posledice nasilnih incidenata.

Za pohvalu je vidljiv pozitivan trend u odgovoru KIRS-a, koji uključuje obećanje da će zaposleni u CA u Bogovađi pohađati treninge na temu postupanja u situacijama potencijalnog zlostavljanja dece, kao i rad na dopuni zajedničkih smernica KIRS-a i UNICEF-a i sl. Međutim, ostaje propust ovog organa da utvrdi odgovornost za nedostatke u radu zbog kojih je došlo do povrede prava nekoliko nepraćene i razdvojene dece.

Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (Ministarstvo za rad) nije postupilo po preporuci Zaštitnika građana da izvrši nadzor nad postupajućim CSR.⁵⁶² U odgovoru Zaštitniku građana od 6. jula 2020. godine, Međuopštinski centar je naveo da je organizovao koordinacioni sastanak nakon posete Zaštitnika građana CA u Bogovađi. Sastanku su prisustvovali predstavnici Ministarstva za rad, nadležnog CSR, KIRS i UNHCR. Tom prilikom su predložene obuke službenika za rad s decom, kao i različite socijalne aktivnosti kojima bi se deca prilagodila ponašanju prema kućnom redu.

Jedna od preporuka Zaštitnika građana bila je da MUP utvrdi da li su policijski službenici postupali u noći kada se dogodio incident kako bi uspostavili red u CA u Bogovađi i da li su imali saznanja o incidentu, te koje su mere preduzete u tom pogledu. MUP je potvrdio da su policijski službenici izašli na lice mesta, kao i da su to učinili na poziv radnika obezbeđenja. U svom odgovoru, MUP je takođe istakao da njihovi službenici nisu imali informaciju o nasilju nad decom, kao i da im se niko nije žalio na maltretiranje ili imao vidljive povrede.

Postoje okolnosti koje ukazuju da praksa nije unapređena u pogledu preporuke Zaštitnika građana da CA u Bogovađi i Međuopštinski centar ubuduće, odmah po saznanju o postojanju nasilja, bez odlaganja obaveste nadležno javno tužilaštvo ili policiju. Naime, BCLJP je obavestio Zaštitnika građana o još jednom nasilnom incidentu, koji se desio u noći između 13. i 14. avgusta 2020. godine u CA u Bogovađi. Prema saznanjima BCLJP-a, u ovom slučaju je još jedno nepraćeno dete pretrpelo fizičko nasilje od strane radnika obezbeđenja. Nakon što se žalilo na povredu uha i oštećenje sluha, dete je pregledalo medicinsko osoblje prisutno u CA. Zaposleni u CA u Bogovađi i socijalni radnik imali su saznanja o incidentu i, koliko je poznato pravnicima BCLJP-a, o tome nisu obavestili

562 Zaštitnik građana je 2. septembra ponovo tražio od Ministarstva za rad da dostavi relevantne informacije u roku od 7 dana i podsetio na obavezu da sarađuje s ovim organom.

policiju i/ili tužilaštvo. BCLJP je povodom konkretnog događaja podneo krivičnu prijavu, a Zaštitnik građana je obavestio BCLJP da je pokrenuo postupak kontrole pravilnosti i zakonitosti rada CA u Bogovađi.

5.1.4.3. Obraćanje Specijalnom izvestiocu UN za ljudska prava migranata

Kratak opis slučaja prosleđen je Specijalnom izvestiocu UN za ljudska prava migranata i Radnoj grupi UN zaduženoj za praćenje upotrebe najamnika. Ova radna grupa je 9. jula 2020. godine objavila izveštaj⁵⁶³ koji, između ostalog, analizira uticaj upotrebe privatnog obezbeđenja na ljudska prava migranata, naročito u kontekstu lišenja slobode.⁵⁶⁴ Radna grupa je istakla da su u pojedinim situacijama, a naročito u uslovima lišenja slobode, privatne bezbednosne kompanije neposredno odgovorne za kršenje prava migranata, uključujući izbeglice i tražioc azila, dok su u drugim situacijama one saučesnici u kršenju ljudskih prava od strane drugih aktera, kao što su imigracione i granične vlasti. Izveštaj podseća države članice UN na njihovu odgovornost za uticaj ovih kompanija na uživanje ljudskih prava. S tim u vezi, one moraju da postupaju s naročitom pažnjom prilikom poveravanja javnih ovlašćenja privatnim komercijalnim subjektima koji su prvenstveno motivisani profitom, što dovodi do situacija u kojima su ljudska prava podređena interesima kao što su efikasnost i smanjenje troškova.⁵⁶⁵

5.1.4.4. Zaključak

Pored toga što je zabrana zlostavljanja i mučenja apsolutna, u opisanom slučaju se radi o grupi koja se može smatrati ranjivom po više osnova. Žrtve nasilja u ovom incidentu bila su deca koja, pored toga što su ranjiva zbog svog uzrasta, borave u RS bez pratnje roditelja ili staratelja, te je jedina dostupna zaštita ona koju bi trebalo da dobijaju od sistema. Veliki broj nepraćene i razdvojene dece dolazi iz ratom zahvaćenih područja ili izrazito nasilnih društava, i duboko je traumatizovan usled pretrpljenih događaja u državama porekla.

U tom smislu, neophodno je da prvenstveno KIRS i nadležni CSR unaprede svoj rad u pogledu postupanja prema nepraćenoj i razdvojenoj deci u RS. S obzirom na nivo osetljivosti, pružanje zaštite i podrške ovoj grupi tražilaca azila treba da bude prioritet, a tretman mora biti prilagođen njihovim potrebama.

563 Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, *Impact of the use of private military and security services in immigration and border management on the protection of the rights of all migrants*, A/HRC/45/9, dostupno na: <https://undocs.org/A/HRC/45/9>.

564 Podsećamo da su tokom vanrednog stanja tražioci azila, izbeglice i migranti u RS bili faktički lišeni slobode u CA i PTC.

565 Izveštaj Radne grupe, para. 75 i 76.

Važno je istaći i da obezbeđivanje objekata kao što je CA podrazumeva vršenje javnih ovlašćenja, koja su osobama na tim pozicijama poverena od strane države. Samim tim, država ima obavezu da vodi računa o tome da se takva ovlašćenja ne dodeljuju neprofesionalnim i nasilnim pojedincima, posebno u objektima gde borave nepraćena i razdvojena deca. U tom smislu, podsećamo da je Komitet za prava deteta⁵⁶⁶ ranije ukazao na lošu praksu RS da nepraćenu decu mlađu od 16 godina smešta u CA s neadekvatnim uslovima i bez obučnog osoblja koje bi trebalo da brine o njima. Preporuke koje su upućene RS u tom pogledu još uvek nisu ispunjene. Imajući u vidu napred opisane događaje, odluka KIRS-a da se CA u Bogovađi odredi za ustanovu u kojoj će se smestati nepraćena i razdvojena deca ne predstavlja dobro rešenje.⁵⁶⁷

Prema poslednjim saznanjima BCLJP-a, predistražni postupak protiv pripadnika obezbeđenja koji su vršili nasilje nad nepraćenom i razdvojenom decom je u toku pred nadležnim tužilaštvom. Po nalogu ovog organa, policija je prikupljala neophodna obaveštenja. U konkretnom slučaju je nužno da nadležni organi u što kraćem roku i na adekvatan način postupe u skladu sa svojim nadležnostima tako da obezbede zaštitu nepraćene i razdvojene dece, s posebnim osvrtnom na njihovu ranjivost.

5.2. Položaj osoba koje su preživele rodno i seksualno nasilje

Progon po osnovu pola ili roda, kao osnova izbegličke zaštite, nije eksplicitno predviđen Konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokolom uz Konvenciju iz 1967. godine. Ipak, široko je prihvaćeno da pol ili rod može da diktira ili utiče na vrstu progona.⁵⁶⁸ UNHCR je još 1991. godine izdao preporuku da se definicija izbeglice široko tumači, i to tako da obuhvati i osobe koje su bile progonjene po osnovu roda.⁵⁶⁹ UNHCR definiše seksualno i rodno zasnovano nasilje (*sexual and gender based violence* – SGBV) kao nasilje koje je usmereno protiv osobe na osnovu roda ili pola.⁵⁷⁰

566 Zaključna zapažanja u vezi sa kombinovanim drugim i trećim izveštajem Srbije, Komitet za prava deteta, UN. Doc. CRC/C/SRB/CO/2–3 (7. mart 2017), st. 56 (b) i 57 (b).

567 Vidi više u *Pravo na azil, januar–mart 2020*, str. 28–29.

568 *Smernice za utvrđivanje međunarodne zaštite: Rodno zasnovan progon u kontekstu člana 1(A) Konvencije iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine o statusu izbeglica*, UNHCR, HCR/GIP/02/01 (7. maj 2002), st. 6.

569 *Smernice za zaštitu žena izbeglica*, UNHCR, ES/SCP/67 (Ženeva, jul 1991), dostupno na: <http://bit.ly/2Jrhzpk>.

570 To uključuje dela koja nanose fizičku, mentalnu ili seksualnu povredu ili patnju, pretnje takvim delima, prinudu i druga lišavanja slobode. Vidi više u: *Seksualno i rodno zasnovano nasilje nad izbeglicama, povratnicima i interno raseljenim licima. Smernice za prevenciju i zaštitu*, UNHCR (maj 2003), dostupno na: <https://bit.ly/39kqlSi>.

Rodno zasnovani zahtevi za azil uglavnom podrazumevaju dela seksualnog nasilja, nasilje u porodici, prisilno planiranje porodice, sakaćenje genitalija, kažnjavanje zbog ponašanja koje je u suprotnosti s tradicionalnim društvenim normama, kao i diskriminaciju osoba drugačije seksualne orijentacije.⁵⁷¹ Tim vrstama progona su u praksi najčešće izložene žene, stoga će se ovaj deo izveštaja više odnositi na njih. Međutim, rodno zasnovane zahteve za azil podnose i muškarci, što potvrđuje praksa pravnog tima BCLJP-a poslednjih godina.⁵⁷²

Rodno zasnovano nasilje može se pojaviti u državi porekla, tokom izbegličkog puta ili u državi u kojoj je osoba zatražila azil i odlučila da se nastani. Osim što se žrtve rodnog nasilja, kao i ostale izbeglice i migranti, suočavaju s brojnim problemima, njima je dodatno potrebna zaštita od manipulacije, seksualnog i psihičkog nasilja i eksploatacije. Takođe, neophodna im je zaštita od diskriminacije po osnovu pola, odnosno roda.⁵⁷³

Na teritoriji RS i dalje boravi značajan broj migrantkinja i tražiteljki azila koje su došle same, s decom ili u pratnji muškaraca za koje nije bilo sigurno da li su u braku ili srodstvu. Nažalost, usled nepostojanja jedinstvene evidencije nadležnih organa o broju migranata koji borave u RS, ne može se utvrditi tačan broj žena i devojčica koje se nalaze na njenoj teritoriji, niti da li su bile izložene rodnom ili seksualnom nasilju.

Sistemska podrška žrtvama seksualnog i rodno zasnovanog nasilja još uvek je nerazvijena u RS i generalno je ograničena na pomoć organizacija civilnog društva. U tom pogledu i dalje postoji nedovoljna senzibilisanost i nerazumevanje pojedinih nadležnih organa odgovornih za zaštitu izbeglica. O tome će biti više reči u nastavku ovog poglavlja.

5.2.1. *Praksa postupajućih organa kod rodno zasnovanih zahteva za azil*

Ustav RS garantuje pravo na izbegličku zaštitu (utočište) stranom državljaninu i prepoznaje pol kao osnov progona.⁵⁷⁴ ZAPZ eksplicitno prepoznaje pol kao jedan od osnova progona i ujedno uslova za ostvarivanje prava na utočište u RS.⁵⁷⁵ Prema ZAPZ, progon može da bude vezan za dela fizičkog i psihičkog nasilja, uključujući seksualno i rodno zasnovano nasilje,⁵⁷⁶ kao i dela koja su po

571 *Ibid.*

572 Primera radi, BCLJP je tokom 2019. i 2020. godine zastupao nekoliko muškaraca koji su pripadnici LGBTI populacije, od kojih su neki bili žrtve seksualnog zlostavljanja u državi porekla.

573 *Smernice za zaštitu žena izbeglica*, UNHCR (Ženeva, jul 1991), st. 3, dostupno na: <https://bit.ly/36iSKGF>.

574 Čl. 57, st. 1 Ustava RS.

575 Čl. 24 ZAPZ.

576 Čl. 28, st. 2, tač. 1 ZAPZ.

svojoj prirodi specifično vezana za pol.⁵⁷⁷ Pripadnost određenoj društvenoj grupi predstavlja jedan od osnova progona definisanih ZAPZ,⁵⁷⁸ a, u zavisnosti od okolnosti u državi porekla, određena društvena grupa može označavati i grupu koja se zasniva na zajedničkim karakteristikama pola, roda, rodno identiteta i seksualnog opredeljenja.⁵⁷⁹

5.2.1.1. Odluke Kancelarije za azil

Tokom 2020. godine, Kancelarija za azil je donela nekoliko rešenja kojima je usvojila zahteve za azil u kojima dominira rodna komponenta. Reč je o zahtevima osoba koje pripadaju LGBTI populaciji, osoba koje su bile žrtve seksualnog zlostavljanja ili samohranih majki s decom koje potiču iz područja zahvaćenih ratom ili oružanim sukobima.

Na početku izveštajnog perioda Kancelarija za azil je dodelila utočište⁵⁸⁰ majki i ćerki iz Burundija koje su napustile državu porekla iz straha od progona koji im je pretio od strane predstavnika vlasti.⁵⁸¹ Označena kao protivnica vlasti,⁵⁸² majka X. Y. je arbitrarno lišena slobode i izložena torturi. Prilikom odlučivanja o osnovanosti njihovih zahteva, prvostepeni organ je konsultovao kredibilne izvore o bezbednosnoj situaciji u Burundiju,⁵⁸³ s posebnim osvrtom na položaj žena.⁵⁸⁴ U drugom slučaju, Kancelarija za azil je usvojila zahtev i dodelila supsidijarnu zaštitu⁵⁸⁵ državljanki Sirije koja je sa svojom maloletnom decom

577 Čl. 28, st. 2, tač. 6 ZAPZ.

578 Čl. 26, st. 5 ZAPZ.

579 Čl. 26, st. 2 ZAPZ.

580 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–2328/19 od 24. februara 2020. godine.

581 Vidi više o analizi slučaja u *Pravo na azil, januar–mart 2020*, str. 21.

582 Nakon protesta građana i političkih protivnika 2015. godine protiv tadašnjeg predsednika Burundija, vladine snage su uspostavile kontrolu uz represivnu reakciju i masovno kršenje ljudskih prava onih koji su optuženi za učešće u demonstracijama.

583 *Burundi: Treatment of Tutsis, in particular, young Tutsis, by the authorities; their treatment at the ports of entry (April 2015 – November 2015)*, Immigration and Refugee Board of Canada (30. novembar 2015), dostupno na: <https://bit.ly/3eOCIOQ>; *Report of the Secretary-General on the United Nations Electoral Observation Mission in Burundi*, United Nations Security Council, UN. Doc. S/2015/98516, (decembar 2015), dostupno na: <https://bit.ly/2yKk1WA>; *Report of the Commission of Inquiry on Burundi*, UN Human Rights Council, UN. Doc. A/HRC/36/54, (6. avgust 2017), dostupno na: <https://bit.ly/2x9NkBm>.

584 Pored toga je uzeo u obzir i Smernice UNHCR-a koje upućuju na to da podnosilac zahteva (u ovom slučaju ćerka Y. Y.) ne mora imati lična iskustva vezana za progon, te da je za postojanje opravdanog straha od progona dovoljan znak ukoliko su mu bili izloženi članovi porodice, prijatelji i poznanici. Vidi: *Smernice za utvrđivanje međunarodne zaštite br. 9: Rodno zasnovan progon u kontekstu člana 1A(2) Konvencije iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine o statusu izbeglica*, UNHCR, HCR/GIP/12/09 (23. oktobar 2012), para. 35, dostupno na: <https://bit.ly/co/5KU9>.

585 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–57/20 od 23. oktobra 2020. godine.

napustila državu porekla zbog bezbednosnih razloga.⁵⁸⁶ Prvostepeni organ je u svojoj odluci pravilno razmotrio rizike od izlaganja članova porodice postupanju koje je suprotno apsolutnoj zabrani zlostavljanja i zbog kojeg bi njihovi životi u Siriji bili ugroženi. U kontekstu ocene loše bezbednosne situacije i oružanih sukoba u državi porekla, posebno je pohvalna činjenica da se prvostepeni organ, povodom zahteva sina i ćerke H., u postupku donošenja odluke vodio načelom najboljeg interesa deteta.⁵⁸⁷

Još jedan od primera pozitivne prakse Kancelarije za azil predstavlja odluka kojom je dodelila utočište⁵⁸⁸ državljaninu Irana Y., koji je, zbog pripadnosti LGBTI populaciji, bio u strahu od progona i smrtne kazne u državi porekla.⁵⁸⁹ Pored konsultovanja relevantnih izveštaja o položaju LGBTI populacije – s akcentom na Smernice UNHCR-a o međunarodnoj zaštiti kod zahteva zasnovanim na seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu – Kancelarija za azil je čak razmatrala i izveštaj o psihičkom stanju Y., što je od posebnog značaja.⁵⁹⁰

Prvostepeni organ je i prethodnih godina umeo da prepozna strah od progona tražilaca azila u čijim zahtevima za azil dominira rodna komponenta, kao što su žrtve rodnog ili seksualnog nasilja⁵⁹¹ ili pripadnici LGBTI populacije.⁵⁹² Međutim, ni tada,⁵⁹³ kao ni tokom 2020. godine,⁵⁹⁴ njegovo postupanje u odnosu na takve zahteve nije uvek bilo ujednačeno.

U slučaju transrodnog muškarca K. K. iz Bosne i Hercegovine, na primer, Kancelarija za azil je donela rešenje kojim mu je odbila zahtev⁵⁹⁵ jer nije dokazao

586 Vidi više u odeljku: 3.1. Kancelarija za azil.

587 *Ibid.*

588 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–2467/17 od 15. januara 2020. godine.

589 Prema Krivičnom zakoniku Islamske Republike Iran, za istopolnu seksualnu vezu je propisana smrtna kazna. Vidi više u: *Freedom in the World 2018 – Iran*, Freedom House, (19. januar 2018), dostupno na: <https://bit.ly/2x6a4LL>.

590 I pored kvaliteta odluke prvostepenog organa, BCLJP smatra da je nepovoljna okolnost kod zahteva Y. bila dužina trajanja njegovog postupka. Naime, od dana podnošenja zahteva za azil do donošenja prvostepene odluke proteklo je više od 700 dana. Neophodno je da postupajući organ u svom radu vodi računa o tome da daje prioritet zahtevima LGBTI osoba i drugih ranjivih tražilaca azila. Na taj način će se smanjiti njihova dodatna traumatizacija i izbeći osećaj neizvesnosti u pogledu ishoda postupka azila.

591 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1403/19 od 11. decembra 2019. godine. Vidi analizu odluke BCLJP-a u *Pravo na azil, januar–mart 2020*, str. 15–18.

592 Vidi *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 130–131.

593 *Ibid.*

594 Primera radi, Kancelarija za azil je tri puta odlučivala o zahtevima za azil samohrane majke s detetom iz Irana, koji su bili žrtve porodičnog nasilja u državi porekla koja im nije omogućila zaštitu. U poslednjoj odluci, koju je pravni tim BCLJP-a primio u januaru, Kancelarija za azil im je odbila zahteve za azil. Vidi analizu odluke BCLJP-a u *Pravo na azil, januar–mart 2020*, str. 21–23. Takođe, vidi rešenje Kancelarije za azil br. 26–1599/19 od 13. oktobra 2020. godine.

595 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–2347/19 od 8. juna 2020. godine.

opravdan strah od progona. Kancelarija za azil je donela negativnu odluku uprkos činjenici da je K. K. tokom postupka izneo kredibilne dokaze i detaljne navode o višestrukoj ugroženosti u državi porekla još od perioda razvoja, koja je uzrokovana njegovim rodnim identitetom.⁵⁹⁶ Za razliku od prethodno opisanog predmeta, Kancelarija za azil u slučaju K. K. nije konsultovala Smernice UNHCR-a, prema kojima ozbiljna kršenja osnovnih ljudskih prava osoba drugačije seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, bez obzira na to 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. Navedeno stoji i u slučaju da je tražilac azila bio podvrgnut različitim merama i postupanjima koja, posmatrano izdvojeno, ne dostižu prag progona, ali mogu da proizvedu efekat koji dostiže prag osnovanog straha od progona ako se posmatraju kumulativno.⁵⁹⁷ U obrazloženju odluke – uprkos navodima K. K. o višestrukoj diskriminaciji, nasilju u porodici i seksualnom uznemiravanju koje je doprinelo narušavanju njegovog zdravlja – stoji, između ostalog, sledeće:

Provokacije i incidenti kojima je K. K. prema sopstvenim navodima bio izložen u zemlji porekla, bez obzira na njegovu reakciju na njih se ni u kom slučaju ne mogu smatrati diskriminacijom koja je dostigla nivo progona, obzirom da prilikom utvrđivanja statusa izbeglice nije odlučujuće samo psihičko stanje podnosioca zahteva i njegova lična percepcija progona.

K. K. je takođe uložio napor da potkrepi dokazima tvrdnje iznete tokom prvostepenog postupka, ali je Kancelarija za azil i pored toga odlučila da odbije njegov zahtev, a da o tome nije dala pravilno i potpuno obrazloženje. Tokom izveštajnog perioda, Kancelarija za azil je slično postupila u još nekoliko predmeta pokrenutim po zahtevima za azil pripadnika LGBTI populacije, propuštajući da utvrdi njihov osnovan strah od progona.⁵⁹⁸

5.2.2.2. Rodna ravnopravnost i osetljivost

ZAPZ propisuje načelo rodne ravnopravnosti i osetljivosti,⁵⁹⁹ koje podrazumeva da su nadležni organi u postupku azila dužni da poštuju rodnu jednakost i da tumače ZAPZ na rodno osetljiv način.⁶⁰⁰ To, između ostalog, podrazumeva

596 K. K. je bio žrtva nasilja u porodici zbog svog rodnog identiteta, kao i svakodnevne diskriminacije od strane okoline, što je u značajnoj meri uticalo na narušavanje njegovog psihičkog stanja.

597 *Priručnik o kriterijumima za utvrđivanje izbegličkog statusa prema Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine*, HCR/IP/4/Eng/REV.1, UNHCR, reizdanje (januar 1992), st. 53.

598 Vidi rešenje Kancelarije za azil br. 26–2039/19 od 17. avgusta 2020. godine i rešenje Kancelarije za azil br. 26–1515/19 od 13. avgusta 2020. godine. Analizu navedenih odluka vidi u: *Pravo na azil, jul–septembar 2020*, str. 18–22.

599 Čl. 16 ZAPZ.

600 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 132–133.

da osobe ženskog pola u pratnji muškarca daju iskaz u postupku azila odvojeno od svojih pratilaca, odnosno supružnika,⁶⁰¹ što je posebno važno kod zahteva za azil koji sadrže rodne elemente.

Zbog toga je važno da prilikom uzimanja iskaza službenici Kancelarije za azil postupaju u skladu s utvrđenim standardima i merama⁶⁰² koje su prilagođene osobi koja je preživela rodno zasnovano nasilje. Važno je da budu neutralni, saosećajni i objektivni, kao i da izbegavaju govor tela ili gestikulaciju koja bi mogla da bude kulturološki neosetljiva ili neprikladna.⁶⁰³

Načelo rodne osetljivosti podrazumeva i pravo tražioca azila da, na sopstveni zahtev, prilikom službene radnje bude saslušan od strane policijskog službenika istog pola, kao i da tom prilikom bude angažovan prevodilac ili tumač istog pola.⁶⁰⁴ Praksa je pokazala da je ova zakonska mogućnost za tražioce azila od velikog značaja zbog osetljivosti rodno zasnovanih zahteva za azil i da se generalno poštuje.⁶⁰⁵

BCLJP je, međutim, tokom godine zabeležio nekoliko slučajeva u kojima službenici Kancelarije za azil nisu vodili računa o poštovanju ovog načela.⁶⁰⁶ Izuzetak kod angažovanja prevodilaca su retki slučajevi kada podnositeljka zahteva izričito traži da na službenoj radnji prisustvuje određeni prevodilac, nekada i muškog pola. U pitanju su različiti individualni, ali sasvim legitimni razlozi za upućivanje takvih molbi.⁶⁰⁷

601 Čl. 16, st. 4 ZAPZ. Ovo načelo se u praksi primenjuje na sva lica, pa se u postupku sprovede službene radnje posebno za muškarce i za žene. Ta mogućnost je veoma važna, imajući u vidu da kod osoba koje trpe neki oblik rodno zasnovanog nasilja postoji izvestan strah i osećanje stida da o tome govore pred svojim partnerima, članovima porodice i sunarodnicima. S druge strane, ova praksa se ne primenjuje kod svih članova porodice, npr. kod dece, koja se uvek saslušavaju u prisustvu svojih roditelja ili staratelja.

602 *Priručnik i smernice o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglice na osnovu Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine*, UNHCR (Ženeva, 2019), str. 90. (u daljem tekstu: Priručnik UNHCR).

603 Prema praksi pravnika BCLJP-a, postupanje policijskih službenika prilikom vođenja procesnih radnji (podnošenje zahteva i usmena rasprava) u rodno zasnovanim zahtevima za azil nije u potpunosti ujednačeno. Stiče se utisak da je pristup pojedinih službenika senzitivisaniji i prilagođeniji od pristupa njihovih kolega.

604 Čl. 16, st. 2 ZAPZ.

605 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 133–135.

606 Kada je reč o prevodiocima, nekoliko puta se desilo da službenik Kancelarije za azil angažuje prevodioca muškog pola za potrebe prevodenja na procesnim radnjama u rodno zasnovanim zahtevima koje su podneli strani državljani ženskog pola. Pravnici BCLJP-a imaju utisak da je razlog za to obaveza službenika da u što kraćem roku sprovedu radnju ili nedostupnost ženskih prevodilaca za traženi jezik. Ukoliko dođe do takvih slučajeva, BCLJP najčešće kontaktira s postupajućim službenikom ili uputi pismeni dopis s molbom da se radnja održi shodno ZAPZ, pa službenici odlože službenu radnju za drugi termin ukoliko ne nađu drugog ženskog prevodioca.

607 Kurdinjin iz Iraka, žrtva rodno zasnovanog i porodičnog nasilja, korisnica sigurne kuće NVO Atina, istakla je želju da joj se za potrebe sprovođenja usmene rasprave angažuje prevodilac

Kada je reč o službenicima Kancelarije za azil, još uvek predstavlja problem činjenica da je u CA u Banji Koviljači angažovan samo jedan službenik muškog pola koji uzima zahteve tražiocima azila.⁶⁰⁸ Naime, takvo stanje otežava položaj posebno osetljivih pojedinaca, jer je ženama, ali i muškarcima, izuzetno neprijatno da govore o svojim traumatičnim iskustvima.⁶⁰⁹ Imajući u vidu sve navedeno, BCLJP smatra da je najbolje rešenje da se tražiocima azila uvek ostavi mogućnost da se, u odnosu na svoje lične okolnosti, izjasne da li im je prijatnije da ih sasluša, odnosno da prevodi u postupku azila, osoba istog ili suprotnog pola.

5.2.2.3. Zaključak i preporuke

Položaj tražiteljki azila i žena izbeglica je posebno osetljiv s obzirom na to da napuštaju svoje zemlje porekla usled osnovanog straha za sopstveni život, progona po osnovu pola i različitih rodni uloga koje im se pripisuju u društvima iz kojih dolaze. One su veoma česta meta diskriminacije, a nasilje koje se nad njima vrši neretko se pravda kulturom, tradicijom i štetnim praksama u državama porekla, koje ih stavljaju u podređeni položaj u odnosu na muškarce.

Odredbe ZAPZ prepoznaju dela seksualnog i rodno zasnovanog nasilja kao progon i predviđaju adekvatnu zaštitu i tretman podnosilaca rodno zasnovanih zahteva u toku samog postupka azila. Kancelarija za azil treba da nastavi s dobrom praksom postupanja, ali i da kontinuirano unapređuje svoj rad i jača sistem azila. U tom smislu je neophodna obuka službenika u vezi s rodno zasnovanim zahtevima, kao i da se postupak sprovodi uz puno poštovanje odredbi ZAPZ. Veoma je važno da se službenici Kancelarije za azil redovno informišu o položaju i kršenju ljudskih prava posebno osetljivih grupa izbeglica, kao što su žrtve rodno zasnovanog i/ili seksualnog nasilja. Na taj način će unaprediti kvalitet svojih odluka, koje će se zasnivati na pravilnom i temeljno utvrđenom činjeničnom stanju u svakom pojedinačnom slučaju.

O. za njen maternji jezik, jer ga je u međuvremenu upoznala i u njega stekla poverenje. BCLJP je smatrao da je to legitiman zahtev imajući u vidu da je od izuzetnog značaja i u interesu posebno osetljivih tražilaca azila da iskaz daju u prilagođenom i podržavajućem okruženju, koje će ih opustiti i podstaći da otvoreno govore o problemima i traumatičnim iskustvima. Službenica Kancelarije za azil je prihvatila navedeni zahtev i uvažila molbu pravnice BCLJP-a. U drugom slučaju, tražiteljka azila iz Turske je istakla da joj nije važan pol prevodioca koji će prisustvovati usmenoj raspravi, osim da to bude osoba koja nije njen sunarodnik. U konkretnom slučaju, Kancelarija za azil je za potrebe sprovođenja procesne radnje (koja je u tom smislu protekla bez problema) angažovala tumača muškog pola poreklom iz RS.

608 Prema informacijama koje poseduje BCLJP, u CA u Banji Koviljači je angažovan jedan službenik Kancelarije za azil muškog pola, koji obavlja službenu radnju podnošenja zahteva za azil i izdaje lične karte tražiocima azila. Za potrebe održavanja usmene rasprave, službenici iz Beograda koji postupaju u konkretnim predmetima odlaze u CA u Banji Koviljači.

609 Iz razgovora s klijentima BCLJP-a koji borave ili su boravili u CA, stekao se utisak da postoji izvestan strah da će se lične okolnosti tražilaca azila otkriti ostalim korisnicima ili zaposlenima u CA. Podsećamo da ZAPZ predviđa načelo poverljivosti postupka azila u čl. 19.

Kancelarija za azil treba da u svakom pojedinačnom slučaju blagovremeno informiše tražioce azila o načelu rodne ravnopravnosti i osetljivosti, te da im predoči sve oblike zaštite koji su im na raspolaganju. Radi pravilnog razmatranja rodno zasnovanih zahteva za azil, a u cilju zaštite žrtava, potrebno je da nadležni organi kreiraju atmosferu poverenja i sigurnosti u postupku azila. To podrazumeva mogućnost da tražioci azila biraju pol službenika ili prevodioca koji će učestvovati u svim službenim radnjama tokom trajanja postupka.

5.2.2. Identifikacija ranjivosti i odgovor nadležnih organa

Kao što smo već istakli, još uvek ne postoji zvanična evidencija o broju osoba koje su bile izložene nasilju u državi porekla, na putu ili po dolasku u RS. Tome doprinosi i činjenica da mnoge žrtve iz različitih razloga ne žele ili se plaše da prijave nasilje.⁶¹⁰

Prema podacima BCLJP-a, od ukupnog broja osoba koje su u 2020. godini registrovane kao stranci koji žele da podnesu zahtev za azil u RS, bila je 181 žena.⁶¹¹ U periodu od januara do kraja decembra 2020. godine, pravnici BCLJP-a su pružili uslugu besplatne pravne pomoći za 35 migrantkinja za koje je utvrđeno ili se pretpostavlja da su preživele neki oblik seksualno ili rodno zasnovanog nasilja. Od tog broja, ukupno 33 je registrovano u postupku azila, od čega je, u istom periodu, 14 osoba dalo punomoćje pravnicima BCLJP-a za zastupanje u postupku azila.

ZAPZ propisuje načelo obezbeđenja posebnih procesnih i prihvatnih garancija u postupku azila za pojedine ranjive kategorije tražilaca azila.⁶¹² Kao što smo istakli na samom početku ovog poglavlja, u praksi nije u potpunosti jasna njihova primena, a, prema dosadašnjem iskustvu u radu BCLJP-a, još uvek nije utvrđeno kako se ovo načelo primenjuje na osobe koje su preživele ili su u riziku od rodno zasnovanog nasilja.

Za primenu posebnih procesnih i prihvatnih garancija u smislu ZAPZ, od posebnog je značaja blagovremena identifikacija ranjivosti tražilaca azila. Nadležni organi bi trebalo kontinuirano da sprovedu postupak identifikacije ličnih okolnosti tražilaca azila, a najranije u razumnom roku nakon iniciranja postupka azila.⁶¹³

610 Osobe koje su preživele nasilje osećaju strah, stid ili sramotu da prijave nasilje, a povremeno osećaju i zavisnost od nasilnika. Dodatni problem predstavljaju jezička barijera, sumnja i nepoverenje, ali i nedostatak svesti da se nalaze u položaju žrtve. Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 128.

611 BCLJP nema ove podatke koji se odnose na maloletne devojčice.

612 Čl. 17 ZAPZ.

613 Čl. 17, st. 2 i 3 ZAPZ.

Do sada su ovim osobama pomoć najviše pružale organizacije civilnog društva prisutne na terenu.⁶¹⁴ Prema saznanju BCLJP-a, Atina je jedina NVO u RS koja pruža podršku⁶¹⁵ i smeštaj u sigurnoj kući za osobe iz izbegličke populacije koje su izložene ili su u riziku od seksualno i rodno zasnovanog nasilja.⁶¹⁶ Njihova pomoć je od izuzetnog značaja jer ranjivim osobama obezbeđuje smeštaj u posebnim uslovima na određeni period, kao i podršku tokom čitavog trajanja postupka. Međutim, kao što smo i ranije isticali,⁶¹⁷ takvo rešenje nije dugoročno niti dovoljno da se odgovori na velike potrebe osoba koje su u riziku od nasilja.

5.2.2.1. Identifikacija žrtava nasilja i uslovi smeštaja

Načelno, nakon izdavanja potvrde o registraciji, službenici MUP-a odmah upućuju žene u CA ili PTC.⁶¹⁸ Ukoliko se u postupku registracije utvrdi ili postoje indicije da je žena žrtva nekog oblika nasilja, Kancelarija za azil je saglasna da se ona odmah uputi na smeštaj u sigurnu kuću.⁶¹⁹ U izuzetnim slučajevima, Kancelarija za azil izlazi u susret posebno ranjivim tražiocima azila i odobrava njihov odlazak na privatne adrese neposredno nakon registracije, umesto u CA ili PTC.⁶²⁰

U praksi se nekada dešava da MUP, nakon izdavanja potvrde o registraciji, upućuje žene koje putuju same ili samohrane majke, kao i žene koje su preživele rodno zasnovano nasilje, u centre u kojima postoje uslovi koji im garantuju veću privatnost i bezbednost.⁶²¹ Međutim, takvo postupanje je bilo posebno otežano tokom vanrednog stanja uvedenog zbog pandemije virusa korona. Naime, zbog odluke o smeštaju (ali i ograničenju kretanja)⁶²² svih tražilaca azila i migranata

614 NVO Atina je jedina organizacija koja pruža pomoć ovim osobama kroz smeštaj u sigurnu kuću, kao i različite programe podrške i osnaživanja.

615 Pored Atine, koja u okviru svojih programa sprovodi aktivnosti osnaživanja i podrške žrtvama rodno zasnovanog ili seksualnog nasilja, druge međunarodne i nevladine organizacije za zaštitu prava izbeglica takođe pružaju različite vidove podrške ranjivim grupama – npr. PIN, DRC i dr.

616 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 136–137.

617 *Ibid.*

618 Tražiteljka azila ima obavezu da se javi u CA u roku od 72 sata od momenta izdavanja potvrde o registraciji.

619 Kancelarija za azil je i ranije u pojedinim slučajevima prepoznavala posebne potrebe i ranjivost žena koje su preživele rodno zasnovano nasilje.

620 Sredinom 2020. godine, na molbu pravnika BCLJP-a, Kancelarija za azil je odobrila državljanki Turske da sa svojim sedmogodišnjim sinom nakon registracije ode direktno na privatnu adresu i na taj način izbegne odlazak u CA. Kancelarija za azil je tako postupila shodno čl. 50, st. 3 ZAPZ.

621 Prethodnih godina su se žene najčešće upućivale u CA u Banji Koviljači i CA u Bogovađi.

622 Vidi više u odeljku 4.1.3. Ograničenje slobode kretanja tražilaca azila i migranata u CA i PTC.

u CA i PTC, veliki broj osoba je boravio u objektima za smeštaj u kojima su predviđeni kapaciteti značajno prekoračeni. Takvo stanje je bilo posebno rizično za pripadnike ranjivih grupa i uticalo je na njihovu sigurnost i bezbednost.⁶²³

I pored dobre prakse Kancelarije za azil u pojedinim posebno osetljivim slučajevima, MUP i KIRS, kao nadležne institucije u sistemu azila, još uvek nemaju razvijene mehanizme za blagovremeno identifikovanje ranjivosti određenih grupa izbeglica i za pružanje posebnih prihvatnih uslova.⁶²⁴ U tome im često pomažu NVO koje se bave zaštitom ovih osoba.

U slučaju identifikovanja ranjivosti ili rodno zasnovanog nasilja u CA ili PTC,⁶²⁵ praksa je da službenici KIRS-a obaveštavaju organizacije (najčešće NVO Atina) o tome, nakon čega ih upućuju u sigurne kuće, uz obaveštenje Kancelarije za azil.⁶²⁶ Tako su predstavnici KIRS-a 9. marta 2020. godine uputili jednu samohranu majku s detetom u sigurnu kuću, u kojoj je boravila do 13. maja.⁶²⁷ U drugom slučaju, KIRS je doneo odluku da majku s troje dece premesti u drugi objekat za smeštaj tražilaca azila i migranata.⁶²⁸

5.2.2.2. Dela nasilja i problemi u praksi

Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija)⁶²⁹ predstavlja prvi pravno obavezujući dokument u oblasti nasilja nad ženama u Evropi koji je ratifikovala RS.⁶³⁰

623 Nekoliko tražiteljki azila, koje su u RS došle same, u razgovoru s BCLJP-om istaklo je da je stanje u CA u Banji Koviljači tokom vanrednog stanja bilo veoma loše u kontekstu prenaseľjenosti. Jedna je rekla da je osećala ogroman strah zbog velikog broja novopridošlih muškaraca. Zbog epidemiološke situacije izazvane pandemijom virusa, kao i zabranom napuštanja objekata za smeštaj tražilaca azila i migranata, nisu bila moguća alternativna rešenja (premeštaj u drugi CA ili smeštaj u sigurnu kuću).

624 Stanovište BCLJP-a na osnovu informacija dobijenih na terenu i iskustva prilikom zastupanja poslednjih nekoliko godina.

625 Nasilje mogu identifikovati kompetentni predstavnici NVO, predstavnici KIRS-a, ili, retko, sama žrtva može prijaviti nasilje.

626 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 138.

627 Informacija dobijena od KIRS-a u odgovoru na zahtev BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja, br. 019–4916/2–2020 od 25. decembra 2020. godine. BCLJP nije dobio informaciju o CA u kojem su majka i dete prethodno boravili, koji je konkretan razlog premeštanja, niti da li su vraćeni u isti CA u kojem su bili.

628 *Ibid.* Ni u ovom slučaju BCLJP nije dobio informaciju o CA u kojem je porodica boravila, te u koji je premeštena.

629 *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, 12/13.

630 Istanbulska konvencija je prvi međunarodni sporazum koji sadrži definiciju roda kao „društvено konstruisane kategorije“ koja definiše „žene“ i „muškarce“ u odnosu na društveno zadate uloge, ponašanja, aktivnosti i atribute. Takođe, Konvencija uspostavlja jaku vezu između ostvarenja rodne ravnopravnosti i iskorenjivanja nasilja nad ženama. Na osnovu ove premise,

Istanbulska konvencija predviđa jasne standarde u pogledu zaštite od nasilja kada su posredi migrantkinje, tražiteljke azila i žene izbeglice.

Prava i obaveze, ali i sankcije za kršenje odredbi zakona koje je RS usvojila, kao i postupanje suprotno međunarodnim dokumentima koje je ratifikovala, važe ne samo za državljane RS već i za osobe koje se nalaze na njenoj teritoriji. Kada je reč o izbegličko-migrantskoj populaciji, stiče se utisak da nadležni organi RS nekada zaboravljaju na tu činjenicu, što je neretko posledica utemeljenog mišljenja da oni samo privremeno borave na našoj teritoriji. Tako u nekim slučajevima izostaje njihova adekvatna reakcija na kršenje pojedinih propisa od strane migranta, što je posebno problematično ako imamo u vidu dela rodno zasnovanog nasilja koje čine njihovi pripadnici.⁶³¹ Međutim, problem se ogleda i u činjenici da žrtve ne žele da prijave nasilje ili čak nisu svesne da su mu izložene.⁶³²

Komitet za eliminaciju diskriminacije žena (*Committee on the Elimination of Discrimination Against Women – CEDAW*) još 2019. godine izrazio je zabrinutost zbog toga što su žene izbeglice izložene višestrukim i međusobno povezanim oblicima diskriminacije i što nemaju zaštitu od rodno zasnovanog nasilja u RS.⁶³³ CEDAW je preporučio RS da intenzivno radi na podizanju svesti među ženama iz posebno diskriminiranih grupa, u koje spadaju žene izbeglice, o njihovim pravima i postojanju zakona koji ih štite.

Prema iskustvu pravnika BCLJP-a, žrtve nasilja su najčešće žene migrantkinje iz Irana, Iraka, Avganistana, Burundija, Nigerije i Somalije.⁶³⁴ One su u posebno ranjivom položaju ukoliko putuju sa suprugom ili drugom muškom osobom, kada zavise od njegovih postupaka i odluka koje se tiču zajedničke budućnosti.⁶³⁵ Pojedine žene koje putuju s članovima porodice otvorenije govore o nasilju nego žene koje putuju same, ali je u praksi BCLJP-a bilo i obrnutih slučajeva.⁶³⁶

Porodično nasilje usmereno ka ženama je najzastupljenija pojava među pripadnicima izbegličke populacije, ali se neretko dešava da diskriminaciji podležu

ona prepoznaje strukturalnu prirodu nasilja nad ženama kao manifestaciju istorijskih nejednakih odnosa moći između žena i muškaraca.

631 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 141–147.

632 *Ibid.*, 133–134.

633 *Zaključna zapažanja u vezi sa Četvrtim periodičnim izveštajem Republike Srbije*, CEDAW, UN Doc. CEDAW/C/SRB/CO/4 (14. mart 2019), str. 14, st. 43.

634 Posebno u kontekstu višestruke diskriminacije i masovnog kršenja ljudskih prava žena u ovim državama.

635 Stav pravnika BCLJP-a je formiran na osnovu iskustva u zastupanju i pružanju pravne pomoći pojedinim ženama koje dolaze iz navedenih država.

636 Državljanica Sirije je došla u RS s dvoje maloletne dece i čovekom koji se predstavio kao njen suprug, pa su kao porodica podneli zahtev za azil, na osnovu čega je Kancelarija za azil donela rešenje o spajanju postupka. Državljanica Sirije je tek tokom održavanja druge usmene rasprave otkrila policijskim službenicima prave okolnosti slučaja s namerom da ne naruši kredibilitet svog zahteva za azil, a i kako bi zaštitila sebe i svoju decu.

i osobe koji pripadaju LGBTI populaciji.⁶³⁷ Nasilje se dešava ne samo u državi porekla, već po dolasku u RS, prilikom boravka u CA ili PTC.

Načelno postoje neka pravila za postupanje prilikom identifikovanja ili prijave nasilja,⁶³⁸ ali ta pravila očigledno ne obezbeđuju žrtvama dovoljnu zaštitu.⁶³⁹ Ukoliko se utvrdi da je u CA ili PTC učinjeno krivično delo koje u sebi sadrži element seksualnog ili rodno zasnovanog nasilja,⁶⁴⁰ KIRS o tome obaveštava policiju i teritorijalno nadležni CSR.⁶⁴¹ Pored toga, žrtvi se blagovremeno pruža medicinska pomoć i obezbeđuje usluga prevodioca.

Prema podacima koje je BCLJP dobio od KIRS-a,⁶⁴² u periodu od 1. januara do 31. oktobra 2020. godine radnici KIRS-a su zabeležili ukupno 13 slučajeva nasilja u porodici u CA⁶⁴³ i PTC.⁶⁴⁴ Među žrtvama je bilo žena, kao i maloletnih dečaka i devojčica, dok je najveći broj poreklom iz Irana. Počinioci nasilja su u 11 slučajeva bili muškarci, a u dva slučaja žene.⁶⁴⁵

Kada je reč o praksi pravosudnih organa u ovoj oblasti,⁶⁴⁶ prema informacijama kojima raspolaže BCLJP, učiniocima nasilja iz migrantske populacije

637 Transrodni muškarac iz Bosne i Hercegovine, koji je boravio u CA u Banji Koviljači, nakon nekoliko meseci izloženosti diskriminatornom postupanju od strane drugih korisnika, ali i zaposlenih u CA, premestio se na privatnu adresu u Beograd. U tome mu je pomoglo nekoliko organizacija civilnog društva. O slučaju diskriminacije tražioca azila iz Bosne i Hercegovine vidi i u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 143.

638 Pravila postupanja u slučajevima traženja pomoći za rodno zasnovano nasilje u CA ili PTC definisana su Standardnim operativnim procedurama (SOP) RS za prevenciju i zaštitu izbeglica od rodno zasnovanog nasilja. SOP su sačinjene u saradnji s Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvom unutrašnjih poslova, Ministarstvom zdravlja, Ministarstvom pravde, Koordinacionim telom za rodnu ravnopravnost, KIRS-om, Republičkim zavodom za socijalnu zaštitu, Institutom za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“, nezavisnim državnim organima nadležnim za zaštitu ljudskih prava, Populacionim fondom UN u Srbiji, UNHCR-om, UNICEF-om i organizacijama civilnog društva prisutnim u centrima.

639 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 144–146.

640 Sama žrtva, ukoliko odluči da prijavi nasilje, o tome obaveštava upravnika CA ili PTC u kom boravi, policiju i nadležni CSR.

641 CSR u Beogradu (odeljenje Palilula) u 2020. godini je dva puta postupao po prijavi o porodičnom nasilju. Jedan od slučajeva u kojem je pružao uslugu zaštite žrtvi nasilja jeste slučaj fizičkog nasilja nad ženom iz Iraka, koja je s petogodišnjim detetom premeštena iz CA u Krnjači u Atininu sigurnu kuću.

642 Odgovor KIRS-a na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 019–4916/2–2020 od 25. decembra 2020. godine.

643 U okviru CA zabeležena su tri slučaja nasilja u CA u Krnjači i dva u CA u Tutinu.

644 U okviru PTC zabeležena su četiri slučaja nasilja u PTC u Šidu, zatim dva u PTC u Vranju i po jedan slučaj u PTC u Divljani i Bosilegradu.

645 Reč je o dve žene iz Avganistana. U ostalim slučajevima u kojima su počinioci muškarci, bilo je državljana Irana (6), Iraka (2), Pakistana, Palestine i Kazahstana (po 1).

646 Prema čl. 7, st. 1 Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, za sprečavanje nasilja u porodici i pružanje zaštite i podrške žrtvama nasilja u porodici i žrtvama krivičnih dela određenih

najčešće se izdaju samo mere privremene zabrane da kontaktiraju s žrtvom nasilja i da joj prilaze,⁶⁴⁷ dok izostaje osuda za učinjena krivična dela. Takvo postupanje, zabeleženo i prethodnih godina,⁶⁴⁸ ne može se oceniti adekvatnim, jer ne pruža garanciju da će osoba koja je preživela nasilje biti u potpunosti zaštićena tokom svog boravka u RS.

5.2.2.3. Zaključak i preporuke

ZAPZ ne definiše tačno šta podrazumevaju posebne procesne i prihvatne garancije, a, imajući u vidu dosadašnju praksu nadležnih organa, nedostaje i blagovremeno identifikovanje osoba na koje se one odnose. U tom smislu, neophodno je da nadležni organi, posebno MUP i KIRS, pre svega povećaju svoje resurse, ali i da unaprede i ojačaju svoju saradnju i ustanove pravila za blagovremenu identifikaciju osoba koje su preživele rodno zasnovano nasilje.

Od izuzetnog je značaja da RS poveća broj održivih sigurnih kuća za žrtve rodno zasnovanog nasilja ili da im obezbedi drugi siguran prostor radi prevencije i zaštite od nasilja. Pored toga je važno da državni organi, posebno pravosudni, preuzmu aktivniju ulogu u pogledu podrške žrtvama, naročito u kontekstu CEDAW preporuka upućenih RS. Na taj način će se stvoriti uslovi za uspostavljanje sistemske i efikasne zaštite osoba koje su trpele ili su u riziku od nasilja, bez obzira na to da li su strani državljani, kakav im je pravni status i koliko dugo nameravaju da borave u RS.

Pored svega navedenog, važno je da institucije u sistemu azila, kao i NVO, nastave s ulaganjem dodatnih napora u osnaživanju žrtava da prijave nasilje, kao i da im pružaju kontinuiranu podršku u tom pogledu. To podrazumeva organizovanje različitih zajedničkih aktivnosti i radionica na kojima će se podsticati razvijanje svesti o nasilju kod žena, devojčica, ali i muškaraca, na način koji je prilagođen njihovom uzrastu, kulturi i rodu.

ovim zakonom nadležni su policija, javna tužilaštva, sudovi opšte nadležnosti i prekršajni sudovi, kao nadležni državni organi, i centri za socijalni rad, kao ustanove.

647 Shodno čl. 17 Zakona o sprečavanju nasilja u porodici. Prema saznanju BCLJP-a, Prvi osnovni sud u Beogradu je u slučaju četiri strana državljanina iz izbegličke populacije (Iran [1], Tunis [2] i Turska [1]) doneo rešenje o predlogu nadležnog OJT i policije za produženje hitnih mera privremene zabrane učiniocu da kontaktira s žrtvom i da joj prilazi. Istu hitnu meru je Drugo OJT u Beogradu izdalo u slučaju državljanina Pakistana, na naređenje policije. OJT u Vranju je u slučaju jednog državljanina Irana, počinioca porodičnog nasilja, podnelo zahtev nadležnom sudu za produženje iste mere koja je izdata strancu. Policijski službenik u Loznici je nadležnom Osnovnom javnom tužilaštvu dostavio naređenje za izdavanje hitne mere iz čl. 17 u slučaju državljanina Avganistana. BCLJP je dobio informacije putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

648 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 145–147.

6. INTEGRACIJA

6.1. Uvod

Integracija predstavlja put izbeglica ka trajnom rešenju, odnosno njihovoj naturalizaciji, kao i efikasan pristup korpusu prava koja su im garantovana međunarodnim i nacionalnim izvorima prava. Integracija izbeglica je dinamičan i višeznačan dvosmeran proces koji zahteva napore svih ključnih strana, uključujući spremnost izbeglica da se prilagode društvu domaćina, bez potrebe da se odreknu sopstvene kulture i identiteta. S druge strane, ona uključuje odgovarajuću spremnost lokalne zajednice i države utočišta da prihvate ove osobe. Proces integracije je složen i spor, a kao krajnji cilj ima potpuno uključ enje izbeglice u društvo države koja joj je omogućila međunarodnu zaštitu. Pa tako, integracija obuhvata integraciju u pravnom, ekonomskom, društvenom i kulturnom smislu, te pruža izbeglici priliku da nakon bežanja od rata, sukoba i progona ponovo živi dostojanstvenim životom.

Prema ZAPZ, integracija predstavlja uključivanje osoba koje su dobile azil u društveni, kulturni i privredni život, kao i rešavanje pitanja njihove naturalizacije.⁶⁴⁹ ZAPZ takođe definiše da će RS u okviru svojih mogućnosti pružiti podršku sprovođenju ovih zakonom predviđenih odredbi.⁶⁵⁰

Strancima s odobrenim pravom na azil, bilo utočištem ili supsidijarnom zaštitom, garantovana su sledeća prava: pravo na boravak, smeštaj, slobodu kretanja, svojinu, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, pristup tržištu rada, pravnu i socijalnu pomoć, slobodu veroispovesti, spajanje porodice i pomoć pri integraciji.⁶⁵¹ Zakonski tumačeći, te osobe su jednake u pravima s državljanima RS kada se govori o pravu na obrazovanje, pravu na intelektualnu svojinu, slobodan pristup sudovima i pravnoj pomoći.⁶⁵² Dalje, njihov položaj jednak je položaju državljanina RS u pogledu oslobađanja od plaćanja sudskih i drugih troškova pred državnim organima. Za osobe koje su dobile azil u RS, pristup tržištu rada, zdravstvenoj zaštiti i pravu na pokretnu i nepokretnu imovinu regulisan je propisima koji uređuju položaj stranaca u ovim oblastima.⁶⁵³

649 Čl. 71 ZAPZ.

650 *Ibid.*

651 Čl. 59 ZAPZ.

652 Čl. 60–73 ZAPZ.

653 *Ibid.*

Oblast integracije je delom regulisana i Uredbom o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil (Uredba o integraciji). Za integraciju izbeglica takođe je značajna i Uredba o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj (Uredba o smeštaju).⁶⁵⁴

Iako nije članica Evropske unije, RS može da se pohvali zakonodavnim izvorima u oblasti azila koji su približni pravnim rešenjima država članica, mada oni još uvek nisu potpuno u skladu s direktivama i regulativama EU iz ove oblasti. S tim u vezi, prema evidencijama BCLJP-a, u prethodne tri godine su najmanje 23 osobe s odobrenim pravom na azil napustile RS zbog nemogućnosti dugoročne integracije. Navedeni podaci pokazuju da izbeglice još uvek percipiraju RS kao tranzitnu zemlju u kojoj planiraju samo privremeno da se zadrže, što ne dovodi do njihove potpune integracije. Razlozi za to često nisu samo pravne praznine i loša primena zakonodavnih odredbi, već odsustvo motivacije izbeglica da savladaju jezik i prilagode se kulturi u koju dolaze.

Ključna pravna prepreka koja je uzrok nezadovoljstva i jedan od glavnih razloga napuštanja RS i dalje je neizdavanje putnih isprava za osobe s dodeljenim utočištem.⁶⁵⁵ Nemogućnost naturalizacije, kao i nedostatak systemske podrške u integraciji, predstavljaju dugogodišnju prepreku osobama koje su odlučile da se trajno nastane u RS.

Glavnu ulogu u lokalnoj integraciji ima KIRS.⁶⁵⁶ Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja takođe obavlja poslove državne uprave koji se odnose na ostvarivanje prava i integraciju osoba kojima je odobreno pravo na azil.⁶⁵⁷ ZAPZ predviđa da Kancelarija za azil informiše te osobe, u što kraćem roku po odobrenju prava na azil, o njihovim pravima i obavezama.⁶⁵⁸ Naime, Kancelarija za azil bi trebalo da ih usmeno ili putem informativnog materijala uputi da se obrate KIRS-u radi ostvarivanja prava i dužnosti predviđenih Uredbom o integraciji.⁶⁵⁹ Iz dosadašnje prakse BCLJP-a, ovaj organ MUP-a nije tako postupio ni u jednom slučaju.

654 *Sl. glasnik RS*, br. 63/15 i 56/18.

655 Čl. 91 ZAPZ.

656 Čl. 10, st. 2 Zakona o upravljanju migracijama (*Sl. glasnik RS*, br. 107/12).

657 Čl. 19 Zakona o ministarstvima (*Sl. glasnik RS*, br. 128/20).

658 Čl. 59, st. 6 ZAPZ.

659 Članom 2, st. 3 Uredbe propisano je da se uključivanje u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil obezbeđuje kroz: potpuno i pravovremeno informisanje o pravima, mogućnostima i obavezama; učenje srpskog jezika; upoznavanje sa srpskom istorijom, kulturom i ustavnim poretom; pomoć pri uključivanju u obrazovni sistem; pomoć u ostvarivanju prava na zdravstvenu i socijalnu zaštitu i pomoć pri uključivanju na tržište rada.

Prema važećim propisima RS, osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita samim sledom imaju veća prava nego osobe koje su još uvek u postupku azila. Dosadašnja praksa je pokazala da bi se kompleksan proces integracije odvijao celishodnije i uspešnije kada bi se pokrenuo ranije, odnosno kada bi osobe već tokom postupka azila uživale veća prava. U tom smislu, u ovom poglavlju će biti reči o integraciji osoba koje su dobile azil, ali i o tome na koji način tražioci azila mogu da ostvare pojedina prava koja su važna za integraciju u srpsko društvo – pravo na rad, zdravstvenu zaštitu, sklapanje braka, obrazovanje i dr.

Dugogodišnje poteškoće u koracima integracije izbeglica u RS, kao posledica pravnih praznina i neusklađenosti propisa, u periodu za nama nastavile su se pojačanim intenzitetom pod uticajem pandemije izazvane virusom korona. Osim vanrednog stanja, nestabilna epidemiološka situacija je do kraja 2020. godine nepovoljno uticala na puno uživanje mnogih prava tražilaca azila i izbeglica u RS, a posebno na pravo na pristup tržištu rada. Pandemija je dodatno otežala već poprilično nerazvijene prakse nadležnih organa u RS. Većina institucija je privremeno prekinula s radom – posebno one čije se aktivnosti baziraju na neposrednom kontaktu sa strankama – ili su ga svele na neophodni minimum. U tom smislu, i aktivnosti tima BCLJP-a za integraciju bile su ograničene.⁶⁶⁰ Pa tako, pružanje pomoći klijentima je bilo usporeno, te najviše usmereno na održavanje kontakata, pružanje informacija i podrške prevashodno izbeglicama i tražiocima azila koji borave na privatnim adresama, i to putem telefona, mobilnih aplikacija i društvenih mreža.

O svim navedenim izazovima u vezi s integracijom detaljnije ćemo govoriti u nastavku ovog poglavlja. Koristićemo termin izbeglica da označimo osobe kojima je odobreno pravo na azil u RS, osim na pojedinim mestima u tekstu na kojima je važno da ukažemo na tačan naziv statusa stranca u skladu s važećim propisima.

6.2. Pravo na smeštaj

U skladu sa ZAPZ,⁶⁶¹ osobi kojoj je odobreno pravo na azil obezbeđuje se pomoć pri smeštaju, prema mogućnostima RS. Konkretno, posredstvom KIRS-a, daje se stambeni prostor na privremeno korišćenje ili novčana pomoć za privremeni smeštaj, i to na period od godinu dana od dana prijema rešenja o odobrenom pravu na azil. Sâm proces davanja pomoći bliže je određen Uredbom o smeštaju.⁶⁶²

660 Vidi više u: *Pravo na azil, Periodični izveštaj za januar–mart 2020*, str. 44–53.

661 Čl. 61, st. 2 ZAPZ.

662 *Sl. glasnik RS*, br. 63/15.

Prema iskustvu BCLJP-a, u praksi se obezbeđuje isključivo novčana pomoć,⁶⁶³ s obzirom na to da KIRS ne raspolaže potrebnim stambenim prostorom za privremeno korišćenje. Ukoliko izbeglica ne ostvaruje nikakve prihode ili prihodi po članu porodice ne prelaze 20 odsto minimalne zarade u RS za prethodni mesec, iznos pomoći se utvrđuje u visini iznosa minimalne zarade utvrđene po zaposlenom u RS za prethodni mesec.⁶⁶⁴ Obračunati iznos je isti bez obzira na to da li je u pitanju samac ili višečlana porodica, i vrlo često je nedovoljan da bi se obezbedio stan i plaćali računi, posebno u većim gradovima ili kada porodica broji više članova.

6.2.1. Izazovi u praksi

Značajan problem u pogledu ostvarivanja prava na smeštaj predstavlja veliki broj dokumenata koje je potrebno dostaviti uz zahtev za pomoć koji se upućuje KIRS-u, a koja podrazumevaju: fotokopiju lične karte, uverenja o evidencijskom broju stranca (EBS), bankovne kartice i rešenja o odobrenom zahtevu za azil,⁶⁶⁵ uverenje o nezaposlenosti i izjavu datu kod notara. Svaki punoletni član porodice treba da priloži overenu izjavu u kojoj tvrdi da ne ostvaruje nikakve redovne ili povremene prihode po osnovu radnog angažovanja, preduzetništva, prava na pokretnu i nepokretnu imovinu. Izjava se overava kod javnog beležnika u prisustvu sudskog tumača za jezik kojim se služi podnosilac zahteva za pomoć. Prema iskustvu tima BCLJP-a, to predstavlja veliki izazov, imajući u vidu da je u takvim slučajevima često potrebno organizovati putovanje do ili od mesta u kojem boravi podnosilac zahteva. Pored toga, troškovi usluga notara i sudskog tumača su nerazumno visoki.⁶⁶⁶

Osim toga, potrebno je da se osobe koje podnose zahtev za pomoć prijave i evidentiraju u Nacionalnoj službi za zapošljavanje (NSZ) kako bi dobili potvrdu o nezaposlenosti. Slični problemi se javljaju i ovde – često se filijala NSZ nalazi u drugom gradu, službenici na birou i/ili izbeglice ne poznaju nijedan drugi jezik osim maternjeg, dok je formular, koji je potrebno popuniti, napisan ćiriličnim pismom. Procedura se dodatno usložnjava ukoliko izbeglica nema ličnu radnu dozvolu. U tom slučaju je potrebno da se prvo sačeka njena izrada, što može potrajati mesec dana ili duže, posebno u Beogradu.

663 Čl. 10, st. 1, tač. 1 Uredbe o smeštaju.

664 Iznos pomoći je nešto viši od 30.000 dinara.

665 Bez obrazloženja, u skladu s načelom poverljivosti.

666 Usluge sudskog tumača prilikom overe izjave iznose oko 6.000 dinara, dok su troškovi notara prilikom overe izjave 2.160 dinara po osobi. O visokim troškovima za rad javnog beležnika i nedostatku sudskih tumača, kao i izazovima s kojima se susreću tražioci azila i izbeglice u tom pogledu videti više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 178.

Kada izbeglica dobije rešenje o novčanoj pomoći KIRS-a, ima rok od mesec dana da se iseli iz CA u kom je do tad boravila. Međutim, u praksi se često dešava da je, pored prve stanarine, neophodno da se stanodavcu plati i depozit, pa su ukupni troškovi preseljenja najčešće veći od finansijskih sredstava kojima izbeglice raspolažu, čime se i sâm proces iseljenja iz CA odugovlači.⁶⁶⁷ U toku godine KIRS je doneo 7 rešenja o novčanoj pomoći za 9 klijenata BCLJP-a.⁶⁶⁸

Dodatnu poteškoću prilikom pronalaženja adekvatnog stana predstavljaju nepoverljivost i nedovoljna obaveštenost stanodavaca, predrasude o izbeglicama, a često i jezička barijera. Iz tih razloga, klijenti neretko daju stanodavcima kontakt svog pravnog zastupnika ili savetnika za integraciju, kako bi dobili dodatna objašnjenja i informacije koje su im potrebne.

Tokom 2020. godine nekoliko tražilaca azila koje zastupa BCLJP napustilo je CA u Banji Koviljači i preselilo se u Beograd. Jednom od njih je kompanija za koju je počeo da radi obezbedila smeštaj u objektu koji se nalazi u njenom vlasništvu, dok je bilo onih koji su prvobitno boravili u hostelu, odakle su se preselili kada su pronašli adekvatan stan.

6.2.2. Poteškoće u ostvarivanju prava na smeštaj u kontekstu pandemije virusa korona

Tokom vanrednog stanja, klijenti BCLJP-a koji žive na privatnim adresama redovno su dobijali informacije o ograničenju kretanja, odnosno o trajanju policijskog časa. Obaveštenja su dobijali od tima BCLJP-a na srpskom i engleskom jeziku putem SMS poruka ili preko aplikacija *Viber* i *WhatsApp*.⁶⁶⁹ Osim toga, i njima su u aprilu elektronski distribuirane brošure „Zaustavimo pandemiju!“, koje je izradio BCLJP⁶⁷⁰ na engleskom, arapskom, persijskom i srpskom jeziku, s ciljem da na jednostavan način pruže informacije o merama prevencije protiv virusa korona.⁶⁷¹

667 U tim situacijama, BCLJP asistira svojim klijentima pri apliciranju za jednokratnu novčanu pomoć, koju mogu da dobiju od UNHCR-a. Za potrebe podnošenja zahteva za jednokratnu pomoć od UNHCR-a, popunjava se formular i objašnjavaju se razlozi zbog kojih je pojedinac ili porodici potrebna pomoć.

668 Treba napomenuti da je nakon dobijanja rešenja potrebno da punomoćnik pošalje KIRS-u pisani dopis da se u ime klijenta odriče prava na žalbu kako bi rešenje postalo što pre pravosnažno, ili je u suprotnom potrebno sačekati da prođe zakonski rok od 15 dana.

669 Tim BCLJP-a im je pružao informacije najčešće jednom nedeljno, pre vikenda, kako bi bili u mogućnosti da obave nabavku namirnica ili da završe druge obaveze pre početka policijskog časa.

670 *Zaustavimo pandemiju!*, BCLJP, dostupno na: <https://bit.ly/3gPo19r>.

671 Informacije o merama koje su se nalazile u brošurama su univerzalne i zasnivale su se na aktuelnim preporukama SZO: <https://www.who.int/> i Centra za kontrolu i prevenciju bolesti: <https://bit.ly/3gBOXZT>.

U tom periodu, veći broj njih se obratio za pomoć timu BCLJP-a za integraciju – većina ih je ostala bez posla i bila im je neophodna, pre svega, finansijska podrška u pokrivanju troškova stanarine i mesečnih računa, ali i za zadovoljenje osnovnih životnih potreba.⁶⁷² Treba napomenuti da među njima nije bilo samo osoba kojima je odobreno pravo na utočište ili supsidijarnu zaštitu, već i tražila- ca azila koji su bili zaposleni i žive van CA.

Tokom godine, BCLJP je podneo 23 zahteva za finansijsku pomoć UNHCR-u za ukupno 34 osobe.⁶⁷³ Najveći broj zahteva za pomoć podnet je u prvoj polovini godine, kada je zbog pandemije i uvođenja vanrednog stanja veliki broj izbeglica ostao bez posla, a samim tim i bez izvora prihoda.

6.2.3. Zaključak i preporuke

Izbeglice uglavnom pripadaju socijalno ugroženoj kategoriji stanovništva i stoga im je veoma značajna podrška i pomoć koju dobijaju u kontekstu obezbeđivanja uslova stanovanja. To se posebno pokazalo tokom 2020. godine, usled ekonomske krize koja je izazvana pandemijom virusa korona. Zbog gubitka stalnih prihoda, izbeglicama i tražiocima azila je bila neophodna pomoć koju su, u najvećem broju slučajeva, dobijali od međunarodnih ili nevladinih organizacija. Potrebno je da se sistem zaštite ove društvene grupe proširi i na neke državne institucije, u skladu s njihovim kapacitetima.⁶⁷⁴

Kao što je BCLJP predlagao i prethodnih godina, Vlada RS bi trebalo da izmeni Uredbu o smeštaju kako bi izbeglice ostvarivale pravo na novčanu pomoć u odnosu na broj članova porodice, a posebno kada su u pitanju porodice koje imaju jedno ili više dece. Osim toga, Vlada RS bi trebalo da pojednostavi proceduru podnošenja zahteva, kao i da umanjí troškove koji nastaju tom prilikom. Dalje, u slučajevima ranjivih kategorija izbeglica, potrebno je produžiti period na koji se odobrava pomoć. Na kraju, Vlada RS bi trebalo da izmeni Uredbu o smeštaju tako da se učešće u programima uključivanja u srpsko društvo postavi kao obavezan uslov za ostvarivanje prava na smeštaj.⁶⁷⁵

672 U posebno teškoj situaciji nalazile su se porodice u kojima su odrasli članovi ostajali bez posla i bez mogućnosti da obezbede svojoj deci osnovne potrebe, a kamoli troškove iznajmljivanja stana u kojem borave.

673 Podneto je 23 zahteva za 6 porodica i 17 pojedinaca. Na UNHCR-ovoj listi osoba kojima su odobrili finansijsku pomoć tokom godine nalazi se ukupno 66 klijenata BCLJP-a, odnosno 11 porodica i 29 pojedinaca.

674 Recimo, nadležni CSR ili druge institucije koje bi bile u mogućnosti da pruže neophodne vrste pomoći.

675 Naime, potrebno je dosledno primenjivati čl. 59 ZAPZ u pogledu gubljenja prava na novčanu pomoć u slučaju nepohađanja srpskog jezika i pisma. Prema iskustvu u radu tima BCLJP-a, pohađanje časova srpskog jezika i pisma u najvećoj meri zavisi od izbeglica, odnosno njihove motivacije i volje. U praksi postoji nekoliko osoba s dodeljenim utočištem koje nikada nisu

6.3. Lične isprave i pravo na slobodu kretanja

ZAPZ propisuje da MUP može izdati četiri vrste ličnih karata, kao i putne isprave za izbeglice.⁶⁷⁶ Sadržina i izgled obrazaca ličnih karata uređeni su Pravilnikom o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i sadržini i izgledu obrazaca isprava koje se izdaju tražiocu azila i licu kojem je odobren azil ili privremena zaštita.⁶⁷⁷

Ni u 2020. godini ministar unutrašnjih poslova nije usvojio obrazac putne isprave za izbeglice niti je došlo do promene načina izrade obrasca za izdavanje ličnih karata za tražioce azila i izbeglice jer ne sadrže sve neophodne elemente. Na te nedostatke je BCLJP ukazivao i u svojim prethodnim izveštajima.

Izbeglice i tražioci azila imaju prava i na vozačku dozvolu koju izdaje MUP, a stiču je polaganjem vozačkog ispita ili zamenom važeće inostrane vozačke dozvole. Postupak je propisan Zakonom o bezbednosti saobraćaja na putevima⁶⁷⁸ (ZBSP) i pratećim Pravilnikom o vozačkim dozvolama.⁶⁷⁹ S druge strane, zakonom propisane odredbe ostavljaju dosta pravnih praznina u primeni, pa je postupak vađenja vozačkih dozvola dodatno otežan za ove osobe. ZBSP ne prepoznaje izbeglice i tražioce azila kao kategorije, što komplikuje proces zamene inostranih vozačkih dozvola za srpsku vozačku dozvolu. O svemu navedenom će biti više reči u nastavku poglavlja.

6.3.1. Nemogućnost dobijanja putne isprave

Konvencijom o statusu izbeglica predviđeno je da će države izdavati izbeglicama putne isprave.⁶⁸⁰ U prilogu Konvencije nalazi se i obrazac putne isprave.

Nakon više od 12 godina od uspostavljanja sistema azila u RS,⁶⁸¹ odnosno više od dve godine od početka primene ZAPZ, ministar unutrašnjih poslova još uvek nije usvojio podzakonski akt kojim se uređuje obrazac putne isprave za izbeglice.⁶⁸² BCLJP je godinama unazad ukazivao na ovaj problem koji negativno utiče na integraciju izbeglica u RS.

išle na časove jezika, dok, s druge strane, KIRS nema dovoljno kapaciteta da prati svaku osobu pojedinačno i proverava da li ona ispunjava navedenu obavezu.

676 Čl. 87 ZAPZ predviđa izdavanje lične karte za tražioca azila, lične karte za lice kojem je odobreno pravo na utočište, lične karte za lice kojem je odobrena supsidijarna zaštita, lične karte za lice kojem je odobrena privremena zaštita i putne isprave za izbeglice.

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

678 Sl. glasnik RS, br. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – odluka US, 55/14, 96/15 – dr. zakon, 9/16 – odluka US, 24/18, 41/18, 41/18 – dr. zakon, 87/18 i 23/19.

679 Sl. glasnik RS, br. 73/10, 20/19 i 43/19.

680 Čl. 28 Konvencije o statusu izbeglica.

681 Stupanjem na snagu ZA (Sl. glasnik RS, br. 109/07).

682 Koji je to trebalo da učini u roku predviđenim čl. 101 u vezi s čl. 87, st. 6 ZAPZ.

Među klijentima BCLJP-a nalaze se i osobe kojima je dodeljeno utočište ili supsidijarna zaštita pre više od deset godina, a kojima je potpuna naturalizacija u RS gotovo onemogućena usled neposedovanja putne isprave. Na taj način, njima je i *de facto* ograničena sloboda kretanja, što je u suprotnosti s Ustavom RS i Konvencijom o statusu izbeglica.⁶⁸³ Stoga je rešavanje pitanja izdavanja ovog dokumenta od velikog značaja.

Važno je izdvojiti činjenicu da izbeglicama pasoši države porekla u većini slučajeva u međuvremenu isteknu (ukoliko ih uopšte poseduju), te da ne mogu da ih produže usled nemogućnosti ponovnog kontaktiranja s državama porekla i njihovim diplomatskim predstavništvima. Zbog toga najčešće ostaju bez ijedne putne isprave. Bez dokumenta validnog za putovanje u inostranstvo, izbeglicama je sloboda kretanja ograničena na teritoriju RS, što uzrokuje opšte nezadovoljstvo i razočaranje u sistem azila. Nemogućnost kretanja izvan granica često vodi i do kršenja drugih osnovnih ljudskih prava, kao što su pravo na porodični život i pravo na rad.⁶⁸⁴

Tokom marta 2020. godine, BCLJP je podneo Kancelariji za azil zahteve za izdavanje putne isprave za sve klijente BCLJP-a kojima je dodeljeno utočište.⁶⁸⁵ MUP je prilikom rešavanja po svakom od zahteva⁶⁸⁶ izbegao da odgovori u formi koja je predviđena ZOUP-om, te je po zahtevima rešavao u formi koja ne sadrži obavezno uputstvo o pravnom leku.⁶⁸⁷ U odgovoru je navedeno da MUP RS nije u mogućnosti da izda putne isprave za izbeglice, s obzirom na to da nisu ispunjeni tehnički uslovi za izdavanje biometrijskih putnih isprava.

Iz navedenog ostaje nejasno iz kojih razloga MUP smatra da nisu ispunjeni tehnički uslovi, imajući u vidu činjenicu da neophodni podzakonski akti nisu usvojeni duže od 12 godina. Osim toga, u prilogu Konvencije o statusu izbeglica nalazi se primer obrasca za putnu ispravu, koji je objavljen i u *Službenom glasniku SFRJ* prilikom ratifikacije, koji MUP može da koristi u ovom slučaju. BCLJP je takođe u svojim dopisima iz 2019. godine⁶⁸⁸ ukazao MUP-u da preporuke UNHCR-a nisu pravnoobavezujuće, te da, iako je poželjno da putne isprave budu biometrijska dokumenta, bolje rešenje predstavlja izdavanje tehnički zastarelih isprava nego nezakonito odbijanje da se izda bilo kakva putna isprava. Uprava granične policije ovom zahtevu takođe nije udovoljila, navodeći

683 Sloboda kretanja je propisana čl. 39 Ustava RS i čl. 2, st. 2 Protokola 4 uz Evropsku konvenciju.

684 Izbeglicama je gotovo onemogućeno putovanje u inostranstvo i viđanje s članovima porodice.

685 Shodno čl. 59, tač. 12 u vezi s čl. 87 ZAPZ.

686 Dopis MUP-a, Direkcije policije, Uprave granične policije, br. 26/1403/19, od dana 1. juna 2020. godine.

687 Čl. 141 ZOUP-a.

688 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 155.

da je, „shodno novim standardima [...] *International Civil Aviation Organization* (ICAO) od 2015. godine, neophodno da sva putna dokumenta za izbeglice i lica bez državljanstva moraju imati mašinski čitljivu zonu“.

Nakon objave⁶⁸⁹ Zaštitnika građana da je MUP postupio po njegovoj preporuci da donosi odluke o zahtevima građana u formi upravnog akta, integraciji tim BCLJP-a je u novembru, po drugi put 2020. godine, podneo Kancelariji za azil zahteve za izdavanje putne isprave za sve klijente kojima je dodeljeno utočište. Tom prilikom, BCLJP je tražio od MUP-a da, shodno preporuci Zaštitnika građana, prilikom rešavanja po svakom od zahteva, odgovori u formi koja sadrži obavezno uputstvo o pravnom leku.⁶⁹⁰ Do trenutka zaključenja ovog izveštaja, tim BCLJP-a nije dobio odgovor MUP-a na podnete zahteve.

Uskraćivanje prava na slobodu kretanja⁶⁹¹ usled neizdavanja putnih isprava osobama s odobrenim pravom na azil predmet je predstavke koju je BCLJP podneo ESLJP protiv RS. Neusvajanje podzakonskog akta o sadržini i izgledu putne isprave za osobe kojima je odobren azil u RS nije dozvoljen osnov za ograničenje slobode kretanja u smislu EKLJP. Predstavka se trenutno nalazi u fazi odlučivanja.⁶⁹²

6.3.2. Lične karte bez neophodnih elemenata

Uprkos uočenim nedostacima u praksi prethodnih godina, MUP još uvek nije promenio neadekvatnu praksu izdavanja lične karte za izbeglice. Naime, izbeglicama se izdaju papirna i plastificirana dokumenta, popunjena rukom, bez biometrijskih podataka i jednostavne sadržine, što već duži niz godina zadaje brojne probleme njihovim nosiocima u ostvarivanju osnovnih prava koja su im garantovana ZAPZ-om.⁶⁹³ U praksi, takva lična karta može lako da se falsifikuje

689 U oktobru 2020. godine, Zaštitnik građana je na svom zvaničnom sajtu objavio da je MUP postupio po njegovoj preporuci i naložio svim organizacionim jedinicama izmenu dosadašnjeg načina rada po podnescima građana. To podrazumeva da odluke MUP-a na podnete zahteve građana treba da budu donete u formi upravnog akta, odnosno s obrazloženjem i poukom o pravnom leku. Ovom preporukom se potvrđuju i navodi BCLJP-a o manjkavosti u postupanju MUP-a po zahtevima za izdavanje putnih isprava za izbeglice. Dokument preporuke od 14. oktobra 2020. godine dostupan je putem linka: <https://bit.ly/2KyABPi>.

690 Podsećamo da čl. 145, st. 3 ZOUP-a propisuje da, kad je postupak pokrenut po zahtevu stranke, a u interesu stranke, i kada se o upravnoj stvari ne odlučuje u postupku neposrednog odlučivanja, organ je dužan da izda rešenje najkasnije u roku od 60 dana od pokretanja postupka.

691 Čl. 2 Protokola br. 4 uz EKLJP, koji predviđa da je svako slobodan da napusti bilo koju zemlju.

692 *Seraj Eddin protiv Srbije*, ESLJP, predstavka br. 61365/16 od 19. oktobra 2016. godine koja je komunicirana 23. februara 2018. godine.

693 Lične karte se i dalje izrađuju bez ijednog zaštitnog elementa, osim pečata, a obrazac ručno popunjava službenik Kancelarije za azil. Vidi: Pravilnik o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i sadržini i izgledu obrazca isprava koje se izdaju tražiocu azila i licu kojem je odobren azil ili privremena zaštita (*Sl. glasnik RS*, br. 47/18).

prilikom svakodnevnog korišćenja, te kao rukom popunjen dokument ne uliva poverenje trećih osoba i dovodi izbeglice u brojne neprijatne situacije.⁶⁹⁴

Pored toga, kao najproblematičnija ostaje činjenica da lične karte ne sadrže polje o EBS, odnosno broj koji se koristi u svim situacijama kada bi se koristio i JMBG državljana RS. Kako bi zahtevali određena prava i dali na uvid svoj EBS, osobe s dodeljenim azilom i tražioci azila moraju pokazati Uverenje o dodeljenom EBS koje izdaje Kancelarija za azil za konkretnu potrebu i koje se ne može koristiti u druge svrhe. To u praksi predstavlja svakodnevni problem, posebno imajući u vidu troškove za izdavanje svakog uverenja,⁶⁹⁵ osim u izuzetnim slučajevima predviđenim zakonom,⁶⁹⁶ kada se taksa ne naplaćuje.⁶⁹⁷

Neadekvatan izgled lične karte povlači u praksi dugačku listu problema: odlazak kod lekara bez biometrijske lične karte, nemogućnost otvaranja zdravstvenih kartona ili računa u banci, nepoverenje stanodavca prilikom izdavanja stana, birokratske probleme prilikom zaposlenja i mnoge druge. Primera radi, klijent BCLJP-a koji ima dodeljen azil, ali bez državljanstva, imao je problem prilikom otvaranja zdravstvenog kartona u jednom od domova zdravlja na teritoriji Grada Beograda. Postupajući zdravstveni radnik nije znao kako da unese pacijenta u sistem, imajući u vidu da ne poseduje JMBG niti čip s kojeg se mogu očitati podaci iz ličnog dokumenta. Tom prilikom je klijent BCLJP-a poneo sa sobom i uverenje o posedovanju EBS za zdravstvo, ali je zdravstvenom radniku u tom trenutku bilo najjednostavnije samo da primi pacijenta na pregled. Međutim, odbio je da mu otvori zdravstveni karton, iako prema mestu prebivališta klijent pripada tom domu zdravlja.

Važno je istaći da bi posedovanje biometrijskog dokumenta, odnosno lične karte, naročito u slučaju osoba s dodeljenim azilom, olakšalo proces integracije i izjednačilo ove osobe s državljanima RS u pristupu pravima koja su im garantovana zakonom.

6.3.3. Teškoće u vezi s izdavanjem vozačke dozvole

ZBSP predviđa da stranac koji privremeno boravi u RS, na osnovu važeće putne isprave, strane lične karte ili vize, može upravljati vozilom na osnovu

694 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 157.

695 Naime, taksa za izdavanje uverenja o EBS iznosi 320 dinara, a pored toga je potrebno pokriti bankarske troškove.

696 Čl. 19 Zakona o republičkim administrativnim taksama (*Sl. glasnik RS*, br. 43/03, 51/03 – ispr., 61/05, 101/05 – dr. zakon, 5/09, 54/09, 50/11, 70/11 – usklađeni din. izn., 55/12 – usklađeni din. izn., 93/12, 47/13 – usklađeni din. izn., 65/13 – dr. zakon, 57/14 – usklađeni din. izn., 45/15 – usklađeni din. izn., 83/15, 112/15, 50/16 – usklađeni din. izn., 61/17 – usklađeni din. izn., 113/17, 3/18 – ispr., 50/18 – usklađeni din. izn., 95/18 i 38/19 – usklađeni din. izn.).

697 Recimo, taksa ne mora da se plati kada je u pitanju regulisanje prava po osnovu rada, zdravstvene zaštite ili socijalne pomoći.

strane vozačke dozvole, odnosno međunarodne vozačke dozvole u vreme njenog važenja. Potrebno je i da stranac za vreme svog privremenog boravka u RS poseduje dokaz o dužini boravka u kontinuitetu na teritoriji RS. Dalje, isti zakon propisuje da strana međunarodna vozačka dozvola prestaje da važi protekom roka od 12 meseci, računajući od dana kada je strancu odobren privremeni boravak u kontinuitetu dužem od šest meseci ili stalno nastanjenje u RS.⁶⁹⁸

Ukoliko stranac želi da zameni svoju postojeću vozačku dozvolu za vozačku dozvolu RS, uz zahtev je dužan da priloži: važeću inostranu vozačku dozvolu i prevod overen od ovlašćenog sudskog tumača, dokaz o identitetu⁶⁹⁹ na uvid, dokaz o odobrenom boravku u RS dužem od šest meseci, uverenje o zdravstvenoj sposobnosti za upravljanje motornim vozilima koje nije starije od šest meseci i dokaz o uplati taksi. Pored toga, kada su u pitanju izbeglice i tražioci azila, potrebno je dostaviti uverenje o EBS i uverenje o statusu.

Ukoliko se zahteva zamena vozačke dozvole za osobu koja je dobila azil, sama procedura zamene nije komplikovana, izuzev što prikupljanje potrebnih potvrda zahteva malo više vremena. Međutim, kada su u pitanju tražioci azila, praksa nije ujednačena u svim policijskim upravama i stanicama. Tako je u PS u Loznici bilo nemoguće zameniti vozačku dozvolu za klijenta BCLJP-a, jer, po njihovom tumačenju, tražioci azila nemaju prava na to. S druge strane, u Upravi saobraćajne policije u Beogradu i tražioci azila i izbeglice imaju jednako pravo na zamenu vozačke dozvole i bez razlike im je omogućeno da predaju zahtev i dobiju vozačku dozvolu RS.⁷⁰⁰

Treba ukazati i na potencijalni rizik od ugrožavanja poverljivih informacija o izbeglicama i tražiocima azila prilikom izdavanja vozačke dozvole. Postupak zamene vozačke dozvole definisan je Pravilnikom o vozačkim dozvolama.⁷⁰¹ Pravilnik predviđa⁷⁰² da se inostrana vozačka dozvola prilikom zamene vraća organu države koja ju je izdala preko diplomatsko-konzularnog predstavništva te zemlje u RS. Neposredna primena takvog rešenja na izbeglice i tražioce azila dovela bi do kršenja načela poverljivosti iz ZAPZ,⁷⁰³ koji zabranjuje otkrivanje podataka o izbeglicama njihovim državama porekla. Stoga se BCLJP, prilikom

698 Čl. 178 ZBSP.

699 Važeću ličnu kartu za stranca ili putnu ispravu.

700 Nakon zamene vozačke dozvole, pojedini klijenti se odlučuju na kupovinu automobila. U vezi s tim, jedan klijent iz Avganistana se 2020. godine obratio za pomoć, jer je imao poteškoće prilikom plaćanja poreza na prenos vlasništva. Naime, i pored uverenja o EBS koje je posedovao, u elektronskoj evidenciji poreske uprave nije bilo moguće ručno ukucati njegove podatke, već je bilo potrebno upariti EBS broj s brojem koji dodeljuje Poreska uprava. Telefonskom intervencijom BCLJP-a problem je bio otklonjen u kratkom vremenskom roku.

701 *Sl. glasnik RS*, br. 73/10, 20/19, 43/19 i 128/20.

702 Čl. 17 Pravilnika o vozačkim dozvolama.

703 Čl. 19 ZAPZ.

podnošenja zahteva za zamenu vozačke dozvole u ime klijenata, koji se prilaže uz potrebnu dokumentaciju, poziva na ZAPZ i načelo poverljivosti.

6.3.4. Zaključak i preporuke

Uspešna integracija osoba koje su dobile azil u RS moguća je samo ostvarenjem svih zagarantovanih prava, usklađenih s međunarodnim konvencijama i drugim ratifikovanim dokumentima. Imajući u vidu trenutnu situaciju u oblasti ličnih isprava, možemo zaključiti da se praksa RS nije promenila nabolje u poslednjih dvanaest godina, odnosno od usvajanja nacionalnog zakonodavstva u oblasti azila. Podzakonski akt kojim se reguliše obrazac putnih isprava za izbeglice još uvek nije usvojen, dok organi MUP-a odbijaju da primene formu putne isprave koja je predviđena Konvencijom o statusu izbeglica. Neophodno je da ministar unutrašnjih poslova bez odlaganja usvoji podzakonski akt kojim se reguliše izgled i sadržina putne isprave za izbeglice, čime bi se konačno omogućila sloboda kretanja ovih osoba van teritorije RS.

MUP treba da usvoji novi obrazac lične karte za osobe kojima je odobren azil, koji će im omogućiti jednostavnije, nediskriminišuće i brže ostvarivanje prava koje im ZAPZ garantuje. Taj lični dokument treba da bude istog kvaliteta i nivoa zaštite kao biometrijske lične karte za državljane RS. On takođe treba da sadrži EBS koji predstavlja ekvivalent JMBG građana RS. Trošak za izdavanje takvih biometrijskih dokumenata ne bi predstavljao značajniji teret za budžet RS, imajući u vidu da je do trenutka pisanja ovog izveštaja pravo na azil odobreno za nešto više od 170 osoba, a određeni broj njih više ni ne boravi u RS.⁷⁰⁴ Takvo rešenje bi pojednostavilo stalno vađenje novih ličnih karti svaki put kada njeni nosioci žele da je produže ili kada menjaju adresu stanovanja. U slučaju promene adrese, nova adresa bi se putem čipa samo unosila kao biometrijski podatak.⁷⁰⁵

Kada je reč o vozačkim dozvolama, odredbe ZBSP odnose se na strance čiji status uređuje ZS i te odredbe nisu primenjive na izbeglice i tražioce azila. Vlada RS treba da predloži da se ZBSP uskladi sa ZAPZ kako bi se jasno definisala pravila postupanja prilikom zamene vozačkih dozvola izbeglica i tražilaca azila. Nakon toga, potrebno je uskladiti prateći Pravilnik o vozačkim dozvolama s navedenim izmenama Zakona.

Izbeglice najčešće nemaju kod sebe sva neophodna dokumenta zbog načina na koji su morali da napuste zemlju porekla. S druge strane, kad poseduju ta dokumenta i kada zatraže zamenu vozačke dozvole, postoji rizik da njihov identitet bude otkriven državi porekla. Primena pravila o strancima na privremenom

704 Od 2008. godine i uspostavljanja nacionalnog sistema azila, zaključno s 31. decembrom 2020. godine, Kancelarija za azil je usvojila zahtev za azil za 194 stranca. Odobrila je 90 utočišta i dodelila 104 supsidijarne zaštite.

705 Zbog čestog preseljenja osoba s dodeljenim azilom ili tražilaca azila, BCLJP u ime klijenata nekada i po više puta godišnje aplicira za zamenu ličnih karti.

boravku u RS je neadekvatna i ne može se sprovesti za tražioce azila ili osobe koje su dobile azil u RS. Njihova primena može dovesti do kršenja prava izbeglica ukoliko bi državni organi RS otkrili organima države porekla da se osoba nalazi u RS i koji status ima. Postavlja se pitanje u praksi – da li je u ovakvim situacijama jedino rešenje da te osobe ponovo polažu vozačke ispite ili da eventualno prolaze kroz određene strukturisane intervjue i provere kako bi se, pod pretpostavkom posedovanja strane vozačke dozvole, ona zamenila vozačkom dozvolom RS? Jedno od mogućih rešenja bilo bi da nadležno ministarstvo usvoji posebne smernice i stručna uputstva prema kojima bi zamena ili izdavanje vozačkih dozvola za izbeglice bili u skladu s Konvencijom o statusu izbeglica.⁷⁰⁶

6.4. Pristup tržištu rada

ZAPZ garantuje pravo na rad osobama kojima je odobren azil,⁷⁰⁷ kao i osobama koje traže azil u skladu s propisima koji uređuju oblast zapošljavanja stranaca.⁷⁰⁸ Prava iz oblasti rada i zapošljavanja za ovu grupu stranaca detaljnije su uređena Zakonom o zapošljavanju stranaca (ZZS),⁷⁰⁹ kojim se bliže definišu posebne kategorije, uslovi, kao i postupak za njihovo zapošljavanje u RS.⁷¹⁰

ZZS predviđa izdavanje lične radne dozvole,⁷¹¹ između ostalih, licima kojima je odobreno pravo na azil, kao i tražiocima azila, ali pod određenim uslovima. Osoba kojoj je odobreno pravo na utočište ili supsidijarnu zaštitu ima pravo da podnese zahtev za izdavanje lične radne dozvole neposredno po dobijanju statusa, dok tražilac azila može da ga podnese samo u slučaju da je od dana podnošenja zahteva za azil proteklo devet meseci, a da nije donesena pravnosnažna odluka o zahtevu za azil.⁷¹² U praksi, međutim, tražioci azila najčešće čekaju i

706 Član 25 Konvencije o statusu izbeglica definiše da će vlast ili vlasti koje su dodelile međunarodnu zaštitu izdati ili učiniti da se pod njihovom kontrolom izbeglicama izdaju isprave ili uverenja koja bi strancima bila redovno izdavana od strane ili posredstvom njihovih nacionalnih organa vlasti.

707 Čl. 65 ZAPZ.

708 Čl. 57 ZAPZ.

709 *Sl. glasnik RS*, br. 128/14, 113/17, 50/18 i 31/19.

710 Kada je reč o oblasti azila, ZZS prepoznaje dve posebne kategorije stranaca – izbeglice kao grupu stranaca kojima je priznato pravo na utočište u skladu s propisima o azilu (čl. 2, st. 8 ZZS), dok su u drugu grupu uključene osobe iz posebne kategorije stranaca tj. lica koja traže azil, lica kojima je odobrena privremena zaštita, kao i lica kojima je odobrena supsidijarna zaštita (čl. 2, st. 9 ZZS).

711 Čl. 11 ZZS.

712 Lična radna dozvola koja omogućava slobodno zapošljavanje, samozapošljavanje i ostvarivanje prava za slučaj nezaposlenosti (čl. 12 ZZS) razlikuje se od obične radne dozvole jer nije vezana za konkretnog poslodavca. Sâm period njenog važenja se, u slučaju lica s odobrenim pravom na azil, vezuje za rok važenja ličnih karata. Za tražioce azila, nakon što su ispunjeni

duže od devet meseci kako bi stekli pravo na podnošenje zahteva za ličnu radnu dozvolu, a samim tim i pravo na pristup tržištu rada,⁷¹³ što predstavlja problem na koji smo ukazivali u ranijim izveštajima.

Tim BCLJP-a za integraciju je tokom izveštajnog perioda podneo NSZ ukupno 86 zahteva za ličnu radnu dozvolu u ime svojih klijenata, od kojih je odobreno 73.⁷¹⁴ Primećuje se osetan pad u podnošenju zahteva, kao i u dospeću izrađenih dozvola tokom trajanja vanrednog stanja, a posebno u maju 2020. godine, kada je podnet samo jedan zahtev i primljena jedna lična radna dozvola. Mere koje je Vlada RS uvela za vreme vanrednog stanja dovele su do smanjenja obima rada NSZ,⁷¹⁵ pa se samim tim i broj zahteva i izdatih dozvola u prvoj polovini izveštajne godine za tražioce azila i izbeglice koje zastupa BCLJP drastično smanjio. Već je u junu zabeležen osetan porast zahteva, kad je čak 15 klijenata BCLJP-a podnelo zahtev za izdavanje lične radne dozvole.

Pravo na rad i dalje ostaje jedno od teško ostvarivih prava za izbeglice i tražioce azila u RS. Glavni razlozi za to jesu komplikovana procedura za izdavanje ličnih radnih dozvola, neinformisanost poslodavaca o pravima izbeglica i migranata u polju pristupa tržištu rada, visoka stopa nezaposlenosti i nerazvijenosti domaćeg tržišta. Vanredno stanje, kao i period nakon njega, dodatno su pogoršali već ugrožen položaj izbeglica i tražilaca azila u pogledu zapošljavanja i ekonomskog osnaživanja. Nakon ukidanja vanrednog stanja, domaće tržište rada se delimično otvorilo, pa je i veći broj klijenata BCLJP-a uspeo da pronađe posao.⁷¹⁶ Međutim, epidemiološka situacija nastala usled pandemije virusa korona tokom cele godine bila je promenljiva. Zbog toga ostaje otvoreno pitanje kakvo će biti stanje na tržištu rada u narednom periodu, što je posebno zabrinjavajuće kada je reč o izbeglicama i tražiocima azila u RS.

Dakle, još su uvek prisutne poteškoće u zaposlenju tražilaca azila i izbeglica. Tim za integraciju BCLJP-a je uspostavio saradnju s Beogradskom otvorenom školom (BOŠ), koja je krajem septembra sproveda obuke karijernog vođenja za klijente koji su ostali bez posla ili su trenutno u procesu potrage za novim radnim mestom. BCLJP nastavlja da prati situaciju u kontekstu pandemije virusa korona i da pruža podršku klijentima koji su zainteresovani za ove vidove obrazovanja i profesionalnog usmerenja, kao i tokom procesa apliciranja za posao.

navedeni posebni uslovi, lična radna dozvola se izdaje na period od šest meseci uz mogućnost produženja sve dok traje status lica koje traži azil (čl. 13 ZZS).

713 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 159–160.

714 Mesečni progres izveštaji za period februar–decembar 2020. godine.

715 Mesečni Progres izveštaji za period od 16. marta do 6 maja 2020. godine, NSZ (7. maj 2020), dostupno na: <https://bit.ly/3gO9jPC>.

716 Većina BCLJP klijenata radi u ugovorničko-uslužnim objektima, fabrikama i kol centrima.

6.4.1. Visoki troškovi i komplikovana procedura izdavanja lične radne dozvole

Pravilnik o dozvolama za rad⁷¹⁷ bliže definiše način izdavanja, odnosno produženja radnih dozvola, način dokazivanja ispunjenosti uslova za dobijanje radne dozvole, kao i formu i sadržinu dozvole za rad.⁷¹⁸ Procedura izdavanja lične radne dozvole za tražioce azila i izbeglice se, s aspekta delotvornosti i ekonomičnosti, nije pokazala dovoljno efikasnom u praksi. Usled nepoznavanja jezika i nerazumevanja propisa vezanih za dobijanje dozvole, klijenti se oslanjaju na pomoć BCLJP-a.

Tim za integraciju BCLJP-a pomaže svojim klijentima u prikupljanju neophodne dokumentacije za ostvarivanje pristupa tržištu rada, kao i prilikom apliciranja za lične radne dozvole. Posebno problematična stavka u proceduri izdavanja lične radne dozvole za izbeglice i tražioce azila koji borave na privatnoj adresi jeste dostavljanje dokaza o plaćenim administrativnim taksama. Prema trenutno važećem tarifniku republičkih administrativnih taksi, za izdavanje dozvole za zapošljavanje potrebno je uplatiti iznos od 13.970 dinara (iznos je uvećan za 80 dinara početkom avgusta 2020. godine),⁷¹⁹ kao i taksu za zahtev u iznosu od 320 dinara.⁷²⁰ Tako visoki troškovi takse su nerazumljivi i predstavljaju dodatno otežavajuću okolnost za ostvarivanje prava na rad ove ranjive grupe stanovništva.

ZOUP predviđa oslobađanje od plaćanja troškova⁷²¹ izdavanja lične radne dozvole 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. Praksa, međutim, pokazuje da je takva vrsta oslobodačenja ostvariva samo za osobe koje su trenutno smeštene u nekom od CA ili PTC. U najvećem broju slučajeva, ni osobe koje borave na privatnim adresama nisu u mogućnosti da pokriju tako visok trošak, već im je za to neophodna finansijska podrška.⁷²²

717 *Sl. glasnik RS*, br. 63/18, 56/19.

718 Za izdavanje lične radne dozvole, uz popunjen zahtev za njeno izdavanje, potrebno je da se podnese fotokopija lične karte, fotokopija uverenja o posedovanju evidencijskog broja za strance za potrebe rada, kao i dokaz o plaćenju administrativnoj taksi ako osoba boravi na privatnoj adresi. Ukoliko osoba boravi u CA, umesto dokaza o plaćenju administrativnoj taksi, neophodno je da se priloži potvrda o smeštaju u kolektivnom centru koju izdaje KIRS.

719 Tarifni broj 205 Zakona o republičkim administrativnim taksama.

720 Tarifni broj 1 Zakona o republičkim administrativnim taksama.

721 Čl. 89 ZOUP-a.

722 Kada je reč o klijentima BCLJP-a, UNHCR uglavnom pruža jednokratnu finansijsku pomoć onima koji nemaju mogućnost da pokriju troškove izdavanja lične radne dozvole iz sopstvenih sredstava.

Dug period čekanja na radnu dozvolu⁷²³ za tražioce azila, koju izdaje NSZ, i dalje je veliki problem u praksi, naročito u Beogradu. Klijentima je potrebno u proseku mesec dana da dobiju ličnu radnu dozvolu, ali je taj period nekada i znatno duži.⁷²⁴ 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.⁷²⁵ 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.⁷²⁶

6.4.2. Dodatni izazovi u pristupu tržištu rada

Najčešći izazovi s kojima se susreću izbeglice i tražioci azila u RS prilikom traženja posla jesu preferencije poslodavaca, koji daju prednost kandidatima sa srpskim državljanstvom, kao i nepoverenje i neinformisanost poslodavaca o pravima izbeglica i tražilaca azila. Nedovoljno poznavanje srpskog jezika takođe veoma sužava mogućnosti klijenata BCLJP-a u pogledu izbora zaposlenja. Većina mora da se zadovolji niže kvalifikovanim i slabije plaćenim pozicijama u proizvodnim pogonima i fabrikama, kao i u ugostiteljskom sektoru, i to na pozicijama koje ne zahtevaju kontakt s mušterijama, kao što su kuhinje u restoranima, hotelima i pekarama.⁷²⁷ Ono što može da se oceni kao jedna od pogodnosti kada je reč o zapošljavanju pojedinih izbeglica i tražilaca azila jeste poznavanje stranih jezika, koje se pokazalo kao prednost u zapošljavanju u kol centrima.⁷²⁸

Većina klijenata BCLJP-a koji borave na privatnoj adresi i koji su bili zaposleni pre uvođenja vanrednog stanja, ili su izgubili posao tokom trajanja mera

723 Shodno čl. 13 ZZS.

724 Primera radi, tim BCLJP-a je za dvoje klijenata predao zahtev za izdavanje lične radne dozvole 5. avgusta. Radne dozvole, koje važe do 5. februara 2021. godine, izdate su 22. oktobra, a BCLJP ih je primio u ime klijenata 12. novembra.

725 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.

726 S druge strane, integracioni tim BCLJP-a je uočio da je filijala NSZ u Loznici po ovom pitanju veoma efikasna, s obzirom na to da izrađuje radne dozvole u periodu od 7 do 10 dana od dostavljanja zahteva za izdavanje. Bilo bi poželjno da i druge filijale NSZ slede uspostavljenu praksu u filijali u Loznici.

727 Treba uzeti u obzir i okolnost da je među izbeglicama i tražiocima azila znatan broj osoba koje su, zbog rata ili loše bezbednosne situacije u zemljama porekla, morale da prekinu školovanje. Usled takvih životnih okolnosti, nisu imale mogućnost da ga nastave ili da steknu adekvatne stručne kvalifikacije. Stoga je tim osobama, nažalost, sužen izbor poslova koje bi mogle da obavljaju.

728 Već nekoliko klijenata BCLJP-a je uspeo da se zaposli u kol centrima, posebno u odeljenjima za francuski, arapski i engleski.

policijskog časa, ili su nastavili da rade, ali s drastično smanjenim obimom posla. Mnogi od njih rade ili su radili u ugostiteljskom sektoru, koji je usled pandemije pretrpeo ogromne gubitke kako na domaćem⁷²⁹ tako i na globalnom nivou.⁷³⁰ Smanjenje poslovnih mogućnosti koje je usledilo nakon ukidanja vanrednog stanja mnogim klijentima je dodatno otežalo proces pronalaženja novog ili povratka na prethodni posao.⁷³¹

Imajući u vidu sve navedeno, pristup tržištu rada izbeglica i tražilaca azila tokom 2020. godine pokazao se kao vrlo kompleksan i ne tako lako ostvariv proces. Mnogi klijenti BCLJP-a su se suočili s izazovima u pogledu ostvarivanja prava na rad, budući da su mere vanrednog stanja pogodile pre svega ekonomski aspekt društva, gde je ova, već ranjiva, kategorija stanovništva dovedena u izuzetno tešku finansijsku situaciju.⁷³²

6.4.3. Zaključak i preporuke

Zbog nedovoljnog poznavanja jezika i kulture, izbeglicama i tražiocima azila u RS je još teže pronalaženje posla i pristup korisnim informacijama o zapošljavanju. Potrebno je da im se obezbedi sistemska podrška u pronalaženju novog zaposlenja i u sticanju novih veština i znanja, kako bi povećale svoju konkurentnost na tržištu rada. Na taj način, te osobe bi povećale socijalnu sigurnost i vodile dostojanstven život.

Od značaja bi bila i izmena ZAPZ i ZZS, kako bi se osobama s odobrenim pravom na azil automatski priznavalo pravo na rad, bez potrebe pribavljanja lične radne dozvole.⁷³³ Ukoliko bi RS usvojila takvo rešenje, samo ostvarivanje prava na pristup tržištu rada bi umnogome bilo olakšano. U tom slučaju, fokus izbeglica bi bio preusmeren na programe sticanja kvalifikacija i prekvalifikacija. NSZ, kao i KIRS,⁷³⁴ trebalo bi da ulože resurse u kreiranju i sprovođenju efikasnijih programa za uključivanje izbeglica u dodatno obrazovanje i obuke, kao i da olakšaju pristup tržištu rada ovoj kategoriji kroz efektivnije mere aktivne politike zapošljavanja.

729 „Oko 200.000 ljudi u Srbiji izgubilo posao tokom vanrednog stanja“, *Nova ekonomija* (13. maj 2020), dostupno na: <https://bit.ly/31I9XZ1>.

730 „Coronavirus: A visual guide to the economic impact“, *BBC* (30. april 2020), dostupno na: <https://bbc.in/3gWSfaz>.

731 Većina klijenata BCLJP-a smatra da su vanredno stanje i sama pandemija virusa korona negativno uticali na pronalaženje i zadržavanje posla.

732 Mnogi klijenti BCLJP-a su se suočili s gubitkom posla, koji za neke od njih predstavlja jedini izvor prihoda.

733 O uporednoj praksi država članica EU koje su u sličnom ekonomskom položaju kao RS, a u kojima se izbeglice izuzimaju od potrebe za pribavljanjem radne dozvole videti: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 163.

734 U skladu s čl. 2, st. 1, tač. 6 Uredbe o integraciji.

Veća uključenost nadležnih organa, kao i izmena postojećeg pravnog okvira u pogledu pristupa tržištu rada izbeglica, doprinele bi efikasnijem zapošljavanju ove osetljive grupacije stanovništva u RS. Neophodna je izmena ZZS s ciljem liberalizacije postojećeg rešenja, na osnovu kog je potrebno da prođe devet meseci od podnošenja zahteva za azil pre nego što tražilac azila može da ostvari pravo na rad. Pozitivna izmena bi trebalo da pomeri pomenuti rok od momenta izražavanja namere za traženje azila.⁷³⁵

U pogledu ekonomskog osnaživanja izbeglica, tim za integraciju BCLJP-a je nastavio blisku saradnju s timom za trajna rešenja UNHCR-a u pružanju raznih vidova podrške izbeglicama i tražiocima azila u pronalaženju zaposlenja i učenja srpskog jezika, pokrivanja troškova taksi za radne dozvole, sanitarnih knjižica, nabavke opreme za rad, kao i podrške u postupku osamostaljivanja i uključivanja u tržište rada. Tokom 2020. godine, BCLJP je takođe nastavio svoj rad na uspostavljanju saradnje s kompanijama koje su prepoznale osetljivost ove grupe pri uključivanju na tržište rada. Praksa je pokazala da su kompanije poput centara za telefonsko pružanje usluga na stranim jezicima, ugostiteljske kompanije, pre svega pekare, kao i pojedine građevinske firme, otvorene za zapošljavanje izbeglica i tražilaca azila.⁷³⁶

6.5. Pravo na spajanje porodice

Razdvajanje porodica u prilikama progona, sukoba i rata ima poražavajuće posledice na dobrobit njihovih članova, njihovo jedinstvo i sposobnost da obнове svoj zajednički život. U takvim situacijama se donosi mnogo teških odluka, a članovi porodice neretko ostavljaju jedni druge iza sebe kako bi pronašli sigurnost u drugoj zemlji. Ponovno spajanje s najbližima svakako predstavlja jednu od najvećih briga izbeglica, najviše onih koje se nalaze sami u državama u kojima uživaju međunarodnu zaštitu.

Pravo na porodični život i porodično jedinstvo garantovano je mnogim međunarodnim i nacionalnim zakonima. Prema Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima,⁷³⁷ porodica ima zaštitu države i društva. Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine ne pominje eksplicitno pravo na spajanje porodice. Međutim, Završni akt Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica i lica bez državljanstva, uz koji je Konvencija usvojena, ipak pominje u jednom delu da je jedinstvo porodice suštinsko pravo izbeglice. U aktu se ističe da je ono neposredno ugroženo i da se preporučuje vladama država potpisnica da

⁷³⁵ *Ibid.*

⁷³⁶ Vidi više u: *Pravo na azil, jul–septembar 2020*, str. 36.

⁷³⁷ Čl. 16, st. 3 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.

preuzmu neophodne mere kako bi zaštitile jedinstvo porodice radi zaštite maloletnih izbeglica, dečaka i devojčica bez pratnje.⁷³⁸

ZAPZ garantuje pravo na spajanje porodice osobama kojima je odobren azil u RS.⁷³⁹ Dalje, ZAPZ navodi da je Kancelarija za azil nadležna za donošenje odluke o zahtevu za spajanje porodice ukoliko je u pitanju maloletno dete rođeno u braku ili van braka, maloletno usvojeno dete ili maloletni pastorač lica kojem je odobreno pravo na azil, a koje nije zasnovalo sopstvenu porodicu. Regulisanje boravka ostalih članova porodice biće sprovedeno u skladu s propisima kojima je uređen pravni položaj stranaca.⁷⁴⁰ ZS⁷⁴¹ bliže definiše pravo na privremeni boravak strancu koji je član uže porodice stranca kome je odobren azil u RS. ZAPZ navodi da, u slučaju da pravo na spajanje porodice bude odobreno, član porodice će imati sva prava i obaveze koje po osnovu ima lice kome je odobren azil, osim prava na spajanje porodice.⁷⁴²

Prema saznanju BCLJP-a, postupak spajanja porodice u skladu s odredbama ZA nikada nije sproveden, te nije poznato kako se pravo na spajanje porodice ostvarivalo u praksi, zaključno s decembrom 2017. godine.⁷⁴³ Prema dostupnim podacima, u julu 2020. godine odobrene su vize za prvi slučaj spajanja porodice u RS⁷⁴⁴ shodno ZAPZ. Ovaj slučaj predstavlja važno uspostavljanje prakse za buduće postupke spajanja porodice u slučaju osoba s odobrenim azilom u RS.

6.6. Pravo na brak i problemi u praksi

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima⁷⁴⁵ potvrđuje pravo na sklapanje braka. To pravo nije posebno definisano u Konvenciji o statusu izbeglica, kao ni u ZAPZ.

U dosadašnjoj praksi tima BCLJP-a, nekolicina klijenata s odobrenim pravom na azil u RS obratila se molbom za pomoć prilikom predaje dokumentacije za zaključenje braka nadležnim matičnim službama. Naime, prema domaćim

738 Prilog Završnog akta Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica i lica bez državljanstva, IV član B, (25 jul 1951), dostupno na: <https://bit.ly.co/5K4g>.

739 Čl. 70, st. 1 ZAPZ.

740 Čl. 70, st. 3 ZS.

741 Čl. 56 ZS.

742 Čl. 59, st. 5 ZAPZ.

743 Vidi više u Sonja Tošković (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2017*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2018), str. 106.

744 Reč je o porodici osobe kojoj je odobren azil u RS i koja je pokrenula postupak spajanja s članovima porodice iz države porekla. Vidi saopštenje APC od 20. jula 2020. godine, dostupno na: <https://bit.ly.co/5Kzn>.

745 Čl. 16, st. 1 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.

propisima, u pogledu uslova za sklapanje braka, za svakog stranca je merodavno pravo države čiji je državljanin u vreme sklapanja braka.⁷⁴⁶ Postavlja se, međutim, pitanje – da li se ovo tumačenje organa RS može i treba primeniti i na osobe u izbeglištvu, koje nisu u situaciji da uživaju zaštitu svojih matičnih država?

Prema praksi matičnih službi, za ispunjenje materijalnih uslova sklapanja braka stranih državljana u RS neophodno je da, uz zahtev za sklapanje braka, stranac preda na uvid: 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. S tim u vezi, važno je naglasiti da izbeglice najčešće nisu u mogućnosti da ponovno kontaktiraju s nadležnim institucijama država porekla, usled osnovanog straha za svoj život, prethodnog progona, rata itd. Takvo činjenično stanje sprečava izbeglice da pribave gorepomenute dokumente za potrebe podnošenja zahteva za sklapanje braka. Imajući u vidu navedeno, postavlja se pitanje – da li u slučaju izbeglica treba definisati drugačije formalne uslove za ispunjenje zahteva za zaključenje braka u RS?⁷⁴⁷

ZAPZ⁷⁴⁸ predviđa da će RS, u okviru svojih mogućnosti, obezbediti uslove za uključivanje osoba kojima je odobreno pravo na azil u društveni, kulturni i privredni život, kao i omogućiti njihovu naturalizaciju. Najveći broj klijenata BCLJP-a koji se susreću s problemom ispunjenja formalnih uslova za sklapanje braka jesu upravo izbeglice koje žele da ostanu u RS i tu osnuju porodicu, zaključe brak i budu ravnopravni članovi zajednice.

Bez prava na slobodno sklapanje braka, izbeglice nisu u mogućnosti da ostvare osnovna ljudska prava, poput prava na poštovanje privatnog i porodičnog života.⁷⁴⁹ Imajući u vidu da im se na taj način otežava postupak integracije koji je predviđen Uredbom o integraciji,⁷⁵⁰ postavlja se pitanje – da li je u ovom segmentu došlo do neujednačene primene propisa u oblasti izbegličke zaštite?

Konvencija o statusu izbeglica⁷⁵¹ po pitanju administrativne pomoći predviđa da će države ugovornice, na čijoj teritoriji izbeglica boravi, nastojati da joj tu

746 U kolizionoj normi u čl. 32, st. 1 Zakona o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja, (*Sl. list SFRJ*, br. 43/82 i 72/82 – ispr., *Sl. list SRJ*, br. 46/96 i *Sl. glasnik RS*, br. 46/06 – dr. zakon).

747 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 ponovno kontaktiraju s njom kako bi pribavili gorepomenute dokumente.

748 Čl. 71, st. 2 ZAPZ.

749 Čl. 8 EKLJP (*Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 9/03, 5/05 i 7/05 – ispr. i *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 12/10 i 10/15).

750 *Sl. glasnik RS*, br. 56/18.

751 Čl. 25 Konvencije (*Sl. list FNRJ – Međunarodni ugovori*, br. 7/60).

pomoć pruže tj. da će izdati isprave ili uverenja koje bi strancima redovno izdale njihove nacionalne vlasti ili njihovim posredstvom. Tako izdate isprave ili uverenja zamenice službena akta koja strancima izdaju njihove nacionalne vlasti ili njihovim posredstvom i biće verodostojne dok se ne dokaže suprotno.

Integracioni tim BCLJP-a je u septembru uputio Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja⁷⁵² molbu za davanje mišljenja u vezi sa sklapanjem braka osoba kojima je dodeljeno utočište ili supsidijarna zaštita u RS.⁷⁵³ Istu molbu je BCLJP uputio i Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu⁷⁵⁴ s obzirom na to da je ono nadležno za pitanja u vezi s matičnim knjigama.⁷⁵⁵ Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja dostavilo je odgovor⁷⁵⁶ BCLJP-u u oktobru, iz kojeg se zaključuje da nisu jasno razumeli pitanje i da su izbeglice tumačili prema ZS i drugim zakonima koji uređuju položaj stranaca u RS.⁷⁵⁷ Prema mišljenju Ministarstva, jedini put rešavanja neispunjenja formalnih uslova za zaključenje braka jeste da se u konkretnoj stvari traži od postupajućeg matičara da donese pismeno rešenje o odbijanju zahteva za sklapanje braka, što je matičar dužan da učini u roku od 8 dana od usmenog odbijanja, i to samo ako stranka zahteva pismeno rešenje. Stranka je nakon toga u mogućnosti da na rešenje matičara izjavi žalbu Ministarstvu nadležnom za porodičnu zaštitu u roku od 15 dana od dana prijema rešenja.⁷⁵⁸

6.6.1. Zaključak i preporuke

Postupanje po zahtevu za sklapanje braka trebalo bi da bude modifikovano u slučaju osoba koje se nalaze izvan države svog porekla, ukoliko opravdano strahuju od progona zbog nekog osnova predviđenog Konvencijom o statusu

752 U skladu s čl. 16 Zakona o ministarstvima, koji je u to vreme bio na snazi, pitanja u vezi sa sklapanjem braka su bila u nadležnosti Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

753 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. godine.

754 Čl. 10 prethodno važećeg Zakona o ministarstvima, čl. 11 aktuelnog zakona (*Sl. glasnik RS*, br. 128/20).

755 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. godine.

756 Odgovor Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, br. akta 2220, od dana 8. oktobra 2020. godine.

757 U odgovoru se dalje navodi da Ministarstvo, kao nadležno za porodičnu zaštitu, odlučuje po žalbi protiv rešenja o odbijanju zahteva za sklapanje braka koje donosi matičar, daje mišljenja opšte prirode o primeni Porodičnog zakona, ali ne i pravnu pomoć u oblasti primene na konkretnu pravnu situaciju.

758 Čl. 293 Porodičnog zakona.

izbeglica. Pa tako, imajući u vidu specifični pravni status izbeglica, nadležna ministarstva bi trebalo da izrade posebna uputstva za regulisanje procedure sklapanja braka i da ih upute nadležnim matičnim službama. U domenu svojih aktivnosti, tim BCLJP-a će nastaviti da ulaže napore kako bi se navedeni problemi u praksi otklonili u budućem periodu.

6.7. Obrazovanje

Pravo na obrazovanje je garantovano mnogim međunarodnim dokumentima koje je ratifikovala RS, među kojima su Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima,⁷⁵⁹ Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima,⁷⁶⁰ Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena.⁷⁶¹ Ustav RS propisuje da svako ima pravo na obrazovanje.⁷⁶² Obrazovni sistem RS je dalje regulisan setom zakona: Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja,⁷⁶³ Zakonom o osnovnom obrazovanju i vaspitanju,⁷⁶⁴ Zakonom o srednjem obrazovanju i vaspitanju⁷⁶⁵ i Zakonom o visokom obrazovanju.⁷⁶⁶

UN predlaže državama da obezbede inkluzivno i pravično obrazovanje za decu migrante, kao i olakšan pristup učenju.⁷⁶⁷ To se ostvaruje kroz jačanje kapaciteta sistema obrazovanja i kroz pristup dece migranata formalnom i neformalnom obrazovanju bez diskriminacije.⁷⁶⁸

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja garantuje zabranu diskriminacije.⁷⁶⁹ Svako, bez obzira na svoja lična svojstva, ima pravo na predškolsko, osnovno, srednje i visoko obrazovanje pod jednakim uslovima.⁷⁷⁰ Pravilnik o bližim kriterijumima za prepoznavanje oblika diskriminacije od strane zaposlenog, deteta, učenika ili trećeg lica u ustanovi obrazovanja i vaspitanja⁷⁷¹ takođe bliže određuje položaj ranjivih kategorija u ustanovama obrazovanja i vaspitanja.

759 Čl. 26 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.

760 Čl. 13 i 14 (*Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 7/71)

761 Čl. 10 (*Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovor*, br. 11/81).

762 Čl. 71 Ustava RS.

763 *Sl. glasnik RS*, br. 88/17, 27/18 – dr. zakon, 10/19 i 27/18 – dr. zakon.

764 *Sl. glasnik RS*, br. 55/13, 11/17, 10/19 i 27/18 – dr. zakon.

765 *Sl. glasnik RS*, br. 55/13 i 101/17.

766 *Sl. glasnik RS*, br. 88/17, 27/18 – dr. zakon, 73/18 i 67/19.

767 *Globalni kompakt o sigurnim, uređenim i regularnim migracijama*, Generalna skupština UN, A/RES/73/195, (11. januar 2019), cilj 15, (f), str. 44, dostupno na: <https://bit.ly/2F0aYk7>.

768 *Ibid.*

769 Čl. 23 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.

770 Čl. 19 Zakona o zabrani diskriminacije (*Sl. glasnik RS*, br. 22/09).

771 *Sl. glasnik RS*, br 22/16.

ZAPZ svojim odredbama propisuje da tražioci azila imaju pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje.⁷⁷² Dalje, ZAPZ garantuje pravo na predškolsko, osnovno, srednje i visoko obrazovanje osobama kojima je odobreno pravo na azil u RS, pod istim uslovima koji važe i za državljane RS.⁷⁷³

Integracija izbeglica u sistem obrazovanja i način pružanja podrške uključivanju u obrazovni sistem RS detaljnije su regulisani Stručnim uputstvom za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja.⁷⁷⁴ Kada govorimo o osnovnom i srednjem obrazovanju, ukoliko deca izbeglice imaju dokaz o prethodno stečenom obrazovanju, upis se vrši u skladu s uzrastom i prethodno stečenim nivoom obrazovanja. Međutim, ukoliko ne poseduju dokaz, upis se vrši na osnovu prethodne provere znanja, koju vrši Tim za prethodnu proveru znanja.⁷⁷⁵

Pandemija virusa korona je tokom 2020. godine značajno uticala na pristup obrazovanju dece u RS. Veći period godine školska nastava se odvijala onlajn, što je bilo posebno izazovno za decu izbeglice. 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 onih koji borave u nekom od CA sa slabijim protokom interneta.⁷⁷⁶ Izazovi u pogledu ostvarivanja prava na obrazovanje izbeglica različiti su u odnosu na stepen obrazovanja, o čemu će biti reči u nastavku poglavlja.

6.7.1. Predškolsko obrazovanje

Kada govorimo o predškolskom obrazovanju, u Beogradu već godinama postoji problem nedovoljnog broja mesta u državnim vrtićima u odnosu na broj dece koja konkurišu za upis. Tako se početkom godine pojavio problem vezan za upis u vrtić devojčice poreklom s Kube, rođene 2013. godine.⁷⁷⁷ Naime, bilo je važno da dete bude uključeno u pripremni predškolski program, s obzirom na to da je njegovo pohađanje zakonska obaveza. Međutim, redovan konkurs za

⁷⁷² Čl. 55 ZAPZ.

⁷⁷³ Čl. 64 ZAPZ.

⁷⁷⁴ Dostupno na: <https://bit.ly/34LaRpO>.

⁷⁷⁵ U sastavu Tima za proveru znanja mogu biti prevodilac, nastavnik stranog jezika, pedagoški asistent, roditelj ili dodeljeni privremeni staratelj ukoliko je u pitanju nepraćeno ili razdvojeno dete, kao i druge osobe koje dobro poznaju učenika. Škola je u obavezi da izradi plan podrške za svakog učenika, koji treba da sadrži program adaptacije i prevladavanje stresa, program intenzivnog učenja srpskog jezika, individualizaciju nastavnih aktivnosti, kao i uključivanje u vannastavne aktivnosti.

⁷⁷⁶ Vidi više u: *Pravo na azil, jul-septembar 2020*, str. 34.

⁷⁷⁷ Ona i njena majka su podnele zahtev za azil u RS krajem 2019. godine.

upis u vrtiće otvara se svake godine u maju. Postoji mogućnost da se naknadno podnese zahtev, ali njegova realizacija zavisi od broja raspoloživih mesta u tom trenutku. Kako je bilo u interesu deteta da se što pre priključi grupi koja pohađa pripremni program, UNHCR je odobrio pokrivanje troškova pohađanja pripremnog programa u privatnom vrtiću. Nažalost, ubrzo je proglašeno vanredno stanje zbog epidemije virusa korona, vrtići su prestali da rade i procedura upisa je stopirana.

Devojčica iz Kameruna, koja je upisana u vrtić 2019. godine,⁷⁷⁸ preselila se iz jednog dela grada u drugi, zbog čega je u oktobru predat zahtev za premeštaj u drugi vrtić, koji je bliži novoj adresi njenog prebivališta.⁷⁷⁹ Međutim, u željenom vrtiću nije bilo slobodnih mesta u okviru detetove uzrasne grupe.

Da bi dete bilo upisano u vrtić, potrebno je da se obavi lekarski pregled. Taj zahtev u praksi često stvara poteškoće, jer zdravstveni radnici nisu dovoljno upoznati s pravima izbeglica i tražilaca azila, koji najčešće ne poseduju zdravstvene knjižice. O ovom problemu biće više reči u poglavlju koje se odnosi na zdravstvenu zaštitu.

Potrebno je osvrnuti se i na kulturološki aspekt koji je prisutan među roditeljima izbeglicama i tražiocima azila. Naime, većina majki nema stalan ili povremen posao, već se bavi čuvanjem i vaspitanjem dece, te se zbog toga mali broj njih upisuje u vrtiće.

Grad Beograd nije izmenio postojeće relevantne propise kojima se reguliše upis u predškolske obrazovne institucije, kako bi izbeglice i tražioci azila bili prepoznati kao ranjive kategorije koje imaju pravo na subvencije. Osim Beograda, i drugi gradovi i opštine u RS trebalo bi da razmotre mogućnost da vrtić bude besplatan za decu izbeglice i tražioce azila u RS.

6.7.2. Osnovno i srednje obrazovanje

U skladu s odredbom ZAPZ, tražioci azila i osobe kojima je dodeljen azil imaju pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje.⁷⁸⁰ U RS, osnovno obrazovanje je besplatno i obavezno,⁷⁸¹ dok je srednje obrazovanje besplatno, ali nije obavezno. Takođe, propisano je da se pristup obrazovanju maloletnog tražioca azila obezbeđuje odmah, a najkasnije do tri meseca od dana podnošenja zahteva za azil u RS.⁷⁸²

778 Vidi više o ovom slučaju u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 165.

779 Devojčica ide u vrtić koji se nalazi u okviru predškolske ustanove Dr Sima Milošević.

780 Čl. 55, st. 1 i čl. 64 ZAPZ.

781 Čl. 4 i 5 Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju.

782 Čl. 55, st. 2 ZAPZ.

Uredba o integraciji je prepoznala pomoć pri uključivanju u obrazovni sistem kao važnu stavku u procesu integracije izbeglica i kao takva⁷⁸³ predviđa pomoć⁷⁸⁴ kroz obezbeđivanje udžbenika i školskog pribora. Izbeglice imaju pravo i na pomoć tokom učenja, a nadležni organi treba da obezbede finansijska sredstva radi uključivanja izbeglica u vannastavne aktivnosti.⁷⁸⁵ Važno je naglasiti da Uredba o integraciji ne prepoznaje maloletne tražioce azila kao posebno ranjivu kategoriju kojoj je takođe potrebna pomoć tokom upisivanja i pohađanja nastave.⁷⁸⁶

Prilikom upisa u školu dece koja borave u nekom od CA ili PTC, neophodnu pomoć i podršku pružaju zaposleni u KIRS-u,⁷⁸⁷ 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.⁷⁸⁸

Inkluzija dece izbeglica i migranata u sistem osnovnog obrazovanja ne odvija se bez poteškoća. Primera radi, Odlukom Vlade⁷⁸⁹ propisane su kategorije dece koja imaju pravo na udžbenike finansirane iz budžeta RS. Tu spadaju učenici iz materijalno ugroženih porodica, učenici sa smetnjama u razvoju, invaliditetom itd., ali ne i osobe koje traže ili su dobile azil u RS.⁷⁹⁰ Takođe, roditelji vrše prijavu, s tim što učitelji treba da ukažu roditeljima na mogućnost da prijave decu za besplatne udžbenike ukoliko smatraju da ispunjavaju date uslove.⁷⁹¹ Zbog neusklađenosti Uredbe o integraciji s pomenutom Odlukom Vlade RS, deca izbeglice nemaju mogućnost da se prijave i dobiju besplatne udžbenike finansirane iz budžeta RS.

Tim za integraciju BCLJP-a nastavio je da pruža pomoć svojim maloletnim klijentima u pronalaženju odgovarajuće nastavne ustanove, u komunikaciji sa

783 Čl. 2, st. 1, tač. 4 (*Sl. glasnik RS*, br. 101/16, 56/18).

784 KIRS obezbeđuje pomoć prilikom uključivanja u društveni, kulturni i privredni život osoba kojima je odobreno pravno na azil u RS, čl. 2, st. 2 Uredbe o integraciji.

785 Čl. 6 Uredbe o integraciji.

786 U tom pogledu, maloletni tražioci azila se najčešće oslanjaju na pomoć NVO.

787 Imajući u vidu da KIRS pruža podršku tražiocima azila prema Uredbi o integraciji.

788 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 EBS, koje izdaje Kancelarija za azil na zahtev njihovih roditelja ili privremenih staratelja preko punomoćnika u postupku azila.

789 Odluka o finansiranju nabavke udžbenika sredstvima budžeta Republike Srbije za školsku 2019/20. godinu br. 451–2660/19, Vlada RS (Beograd, 21. mart 2019), *Sl. glasnik RS*, br. 22/19. Istom odlukom Vlade RS za školsku 2020/2021. godinu br. 451–3613/2020 od 7. maja 2020. godine (*Sl. glasnik RS*, br. 66/20) nisu obuhvaćena deca iz izbegličke populacije.

790 *Ibid.*

791 Vidi više na: <https://bit.ly/2tcOTw5>.

školskom administracijom prilikom upisa, kao i u prikupljanju neophodnih dokumenata za upis. Tokom izveštajne godine, BCLJP je pomogao dvema porodicama da upišu svoju decu u prvi razred osnovne škole i srednjoškolu u procesu prebacivanja s Kembridž programa na nacionalni program srednjeg obrazovanja u privatnoj gimnaziji u Beogradu.⁷⁹² Kako bi se dete upisalo u prvi razred osnovne škole, potrebno je da se obavi lekarski pregled i prime neophodne vakcine, te da se, uz lekarsku potvrdu, odabranoj školi dostavi izvod iz matične knjige rođenih. U slučaju dece iz izbegličke populacije, potrebno je priložiti overeni prevod izvoda.⁷⁹³ U praksi, deca izbeglice i tražioci azila nailaze na brojne izazove prilikom upisa u državne škole. Jezička barijera, te nepotpuna ili nepostojeća dokumentacija poput izvoda iz matične knjige rođenih i/ili lekarskog kartona iz zemlje porekla, dodatno komplikuju upis, a kasnije i pohađanje nastave u državnim osnovnim i srednjim školama u RS.

Iz razgovora s prosvetnim radnicima pokazalo se da najveći problem predstavlja jezička barijera i nepostojanje dodatne podrške u vidu asistenta, čija bi uloga bila prevođenje nastave deci kojoj srpski nije maternji jezik. Postoji potreba za projektima koji bi pomogli mladim izbeglicama i tražiocima azila koji pohađaju nastavu u državnim školama. Jezička asistencija i psihosocijalna podrška radi olakšanja samog procesa integracije bile bi dobrodošle i jako korisne.⁷⁹⁴ Nadležni organi bi trebalo dodatno da se angažuju u motivisanju i informisanju dece izbeglica i tražioca azila, odnosno njihovih roditelja, o pravima i potrebama u oblasti obrazovanja. Prosvetni radnici i školske administracije takođe bi trebalo da se informišu o ovoj osetljivoj kategoriji stranaca i njihovim pravima.

6.7.2. Visoko obrazovanje

ZAPZ predviđa pravo na visoko obrazovanje osobama kojima je odobreno pravo na azil u RS pod istim uslovima kao za domaće državljane.⁷⁹⁵ Pristup visokoškolskom obrazovanju izbeglica u RS poprilično je otežan uz brojne probleme u praksi.

792 Usled finansijskih poteškoća izazvanih pandemijom virusa korona, klijenti BCLJP-a nisu mogli da nastave da plaćaju visoke školarine Kembridž programa u jednoj privatnoj gimnaziji, pa su odlučili da prebace dete na nacionalni program u istoj gimnaziji po znatno nižoj školarini. BCLJP je pomogao u procesu nostrifikacije svedočanstava kako bi se naš klijent uspešno prebacio na drugi program u okviru iste srednje škole.

793 Overavanje i prevođenje izvoda iz matične knjige rođenih nameće dodani trošak, koji u većini slučajeva ni izbeglice ni tražioci azila koji borave na privatnoj adresi ne mogu da pokriju.

794 Kao i prosvetni radnici, deca klijenata BCLJP-a su istakla da vole da pohađaju školu, da su ih prihvatila školska deca iz lokalne zajednice, ali da ponekad imaju poteškoća u sporazumevanju zbog jezičke barijere.

795 Čl. 64 ZAPZ.

Važno je spomenuti i Stručno uputstvo za sprovođenje upisa u prvu godinu studijskih programa osnovnih i integrisanih studija na visokoškolskim ustanovama (Stručno uputstvo) čiji je osnivač RS za školsku 2020/2021. godinu.⁷⁹⁶ Stručno uputstvo primenjuje se od maja 2020. godine i predviđa i strane državljane u statusu migranata/tražilaca azila, ali nigde ne spominje strane državljane s dodeljenim statusom azila, odnosno izbeglice. Stručno uputstvo predviđa u tački broj 7 da se strani državljani u statusu migranata/tražilaca azila upisuju u prvu godinu studija pod istim uslovima kao i državljani RS. Nedostatak smernica predstavlja izostanak afirmativnih mera za ovu kategoriju ranjivih grupa, kao što je, recimo, slučaj s pripadnicima romske nacionalnosti i osobama s invaliditetom, koje se pominju u ovoj strategiji. Takođe se postavlja pitanje zašto se kategorija izbeglica, koja se smatra najvažnijom u postupku potpune integracije, izostavlja iz ovih stručnih uputstva za visoko obrazovanje.

Problem objektivne prirode koji se javljao u ovom segmentu prava na obrazovanje izbeglica jeste nedovoljno poznavanje srpskog jezika, kao jedan od uslova za polaganje prijemnog ispita na fakultetima. Dodatno, usled tumačenja izbeglica kao stranaca shodno odredbama ZS, one bi bile u obavezi da plaćaju školarinu u visini iznosa u kojoj je plaćaju strani studenti.

U septembru 2020. godine, integracioni tim BCLJP-a je uputio molbu za davanje mišljenja Univerzitetu u Beogradu,⁷⁹⁷ u cilju bližeg i detaljnijeg pojašnjenja u vezi s uslovima upisa osoba s dodeljenom izbegličkom ili supsidijarnom zaštitom na fakultete Univerziteta u Beogradu.⁷⁹⁸ Mesec dana kasnije, Univerzitet u Beogradu je uputio BCLJP-u odgovor⁷⁹⁹ u kojem je naveo da, prema čl. 64 ZAPZ, lice kome je odobreno pravo na azil ima pravo na predškolsko, osnovno, srednje obrazovanje i visoko obrazovanje pod istim uslovima kao i državljani RS, u skladu s propisima koje uređuje oblast obrazovanja. Dalje su se pozvali na Stručno uputstvo,⁸⁰⁰ u kojem je tačkom 7 predviđeno da se strani državljani u statusu migranata/tražilaca azila upisuju u prvu godinu studija kao državljani RS.⁸⁰¹ Odgovor Univerziteta u Beogradu predstavlja deklarativnu i faktičku po-

796 *Sl. glasnik RS*, br. 78/20.

797 Molba BCLJP-a za davanje mišljenja Univerziteta u Beogradu od dana 10. septembra 2020. godine, br. 212/8.

798 Naglasili smo i dosadašnju praksu visokoškolskih institucija u RS, odnosno da osobe strani državljani potpadaju pod samofinansirajuće studente u većini situacija i da nisu prepoznati kao ugrožena kategorija.

799 Odgovor Univerziteta u Beogradu od dana 12. oktobra 2020. godine, broj 212/8.

800 *Sl. glasnik RS*, br. 78/20.

801 U odgovoru Univerziteta je napomenuto da je članom 103 Zakona o visokom obrazovanju i članom 82 Statuta Univerziteta u Beogradu utvrđeno koja lica imaju pravo na status budžeta, i to: 1. student upisan na studije prvog, drugog, odnosno trećeg stepena, rangiran na konkursu za upis kao takav, u školskoj godini na kojoj je upisan po konkursu; 2. student koji je

tvrdi da osobe s dodeljenim azilom imaju prava da upisuju studije u RS na teret budžeta.

Stav Ministarstva prosvete i Univerziteta u Beogradu da u školskoj 2020/2021. godini prepoznaju ranjive kategorije s izbegličkom zaštitom veliki je napredak za sistem visokog obrazovanja u RS. Ostaje upitno da li će univerziteti primeniti podsticajne mere i prilikom polaganja prijemnih ispita na srpskom jeziku ili prilagoditi ovaj deo selekcije na neki drugi način. Univerziteti mogu pomoći u prevazilaženju jezičke prepreke tako što će organizovati pripremnu godinu za potencijalne studente, tokom koje bi mogli da savladaju srpski jezik u dovoljnoj meri za studiranje.

6.7.3. Priznavanje stranih školskih isprava za izbeglice

Prema Uredbi o integraciji, KIRS je nadležan da pruži izbeglicama pomoć u započinjanju procedure priznavanja stranih školskih isprava.⁸⁰² Podrška KIRS-a u praksi izostaje poslednjih godina, iako je bilo zainteresovanih izbeglica da otpočnu ovaj proces.⁸⁰³ U dosadašnjoj praksi, izbeglice moraju same da pokreću i plaćaju postupak pred nadležnom Agencijom za kvalifikaciju – ENIC/NARIC centrom u RS,⁸⁰⁴ gde im je neophodna asistencija tima BCLJP-a za integraciju, imajući u vidu nepoznavanje jezika i neprilagođenost samog procesa i prijavnog formulara osobama u izbeglištvu.

Značajan izazov predstavljaju visoke takse za priznavanje inostranih diploma, zbog čega bi bilo najbolje da se izbeglice oslobode plaćanja, odnosno da KIRS u praksi postupa prema odredbama Uredbe o integraciji. Taksa za priznavanje inostranih školskih isprava – bilo osnovnih, srednjih ili visokoškolskih – za 2020. godinu iznosila je 7.500 dinara. Imajući u vidu finansijsku situaciju izbeglica, ovaj iznos predstavljao bi ogroman izdatak za njih i bez finansijske pomoći ne bi bili u mogućnosti sami da plate taksu.⁸⁰⁵

u tekućoj studentskoj godini ostvario 48 ESPB bodova iz upisanog studijskog programa, a koji je rangiran u okviru odobrenog broja mesta na budžetu; 3. studenti s invaliditetom ili studenti upisani po afirmativnoj meri, koji u tekućoj školskoj godini ostvare 36 ESPB bodova, imaju prava da se u narednoj školskoj godini finansiraju iz budžeta; 4. rangiranje studenata iz st. 1, tač. 2 ovog člana obuhvata studente upisane iste školske godine na određeni studijski program, a vrši se polazeći od broja ostvarenih ESPB bodova i postignutog uspeha u savlađavanju studijskog programa, na način i po postupku utvrđenim opštim aktom Univerziteta, odnosno fakulteta.

802 Čl. 6 i čl. 7, st. 2 Uredbe o integraciji.

803 Saznanje prema dosadašnjem radu tima za integraciju BCLJP-a.

804 Zvanična veb prezentacija Agencije za kvalifikaciju ENIC/NARIC Republika Srbija: <http://azk.gov.rs/>.

805 BCLJP je u nekoliko slučajeva pokretanja postupka prepoznavanja diploma plaćao taksu iz budžeta projekta *Azil i migracije*, koji finansira partner UNHCR.

Kada govorimo o procesu priznavanja stranih školskih isprava izbeglica, u praksi najveći problem predstavlja činjenica da, zbog izbeglištva i bežanja od rata, ove osobe ne poseduju kod sebe diplome kao dokaz prethodnog obrazovanja. Takođe, zbog osnovanog straha za život, nisu u mogućnosti da ponovno kontaktiraju s nadležnim institucijama država porekla i da obezbede dokumentaciju o svom prethodno stečenom obrazovanju.

Zbog svega navedenog, BCLJP smatra da u opisanoj situaciji treba primeniti rešenja Lisabonske konvencije o priznanju diplome (1997),⁸⁰⁶ ali i Konvencije o statusu izbeglica, koja govori o administrativnoj pomoći u slučajevima kada izostaje uverenje ili isprava izbeglice koju je izdala zemlja porekla.⁸⁰⁷ Sve navedeno bi, uz implementaciju *Pasoša kvalifikacije za izbeglice* (European Qualifications Passport for Refugees – EQPR), tim osobama pružilo jednake šanse u pogledu efikasnog pristupa pravu na obrazovanje.

6.7.3.1. Pasoš kvalifikacije za izbeglice

Pozivajući se na rešenje predviđeno Lisabonskom konvencijom,⁸⁰⁸ Unesko i Savet Evrope su 2015. godine pokrenuli projekat *Pasoš kvalifikacije za izbeglice*.⁸⁰⁹ Ova inicijativa pomaže izbeglicama da obnove svoj život u zemljama u kojima planiraju da ostanu i da uživaju određenu pravnu zaštitu, pružajući im priliku da njihove kvalifikacije budu procenjene čak i kada ne poseduju potpunu dokumentaciju koja ih dokazuje. *Pasoš kvalifikacije za izbeglice* tako podržava sprovođenje člana VII Lisabonske konvencije o priznavanju kvalifikacija iz oblasti visokog obrazovanja u regionu Evrope, koji olakšava priznavanje kvalifikacija izbeglica čak i u odsustvu potpune dokumentacije. Konvencija je definisana tako da pojednostavi pravni okvir na evropskom nivou i da dugoročno zameni prethodnih šest konvencija usvojenih po ovom pitanju od strane Saveta Evrope i Uneska. Konvencija omogućava da zahtevi budu procenjeni na jednak način i u razumnom roku. Priznavanje jedino može biti odbijeno ukoliko je kvalifikacija bitno različita od one u zemlji domaćinu, a odgovornost je na njejoj obrazovnoj instituciji da to dokaže.

806 Osnovni cilj Lisabonske konvencije je otklanjanje prepreka i obezbeđivanje nesmetane prepoznatljivosti diploma. Član VII tiče se posebno izbeglica. Sistem koji je uvela ova konvencija pravi most između različitih sistema visokog obrazovanja, te uvodi veću fleksibilnost kako na univerzitetima tako i na tržištu rada. Konvencija ima 53 države ugovornice, među kojima je i Srbija.

807 Čl. 25 Konvencije o statusu izbeglica.

808 Čl. VII.

809 *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/37lG0it>.

Pasoš kvalifikacije za izbeglice⁸¹⁰ je dokument koji rezimira najviše stečene kvalifikacije, jezičke veštine i radno iskustvo aplikanta. Izbeglice mogu da koriste dokument kada žele da pohađaju dalje studije i/ili da traže zaposlenje, apliciraju za stipendije ili upisuju studije iznova. Proces priznavanja uključuje tri koraka: procenjivanje, objašnjenje i praktičnu upotrebu pasoša u daljim koracima integracije. U drugom delu sadrži informacije o pravnom statusu dokumenta i kratak opis projekta. Treći deo sadrži informacije o daljim koracima i kontakt informacije državnih organa i agencija, korake u procesu traženja posla i prijave za nastavak obrazovanja. Iako ne predstavlja formalno priznanje, ovlašćenje ili licencu za bavljenje određenom profesijom, kvalifikacioni pasoš pruža verodostojne informacije koje mogu biti relevantne, a u vezi su s prijavama za zaposlenje, praksom, kursevima kvalifikacije i upisom na studije. Dokument važi pet godina od datuma izdavanja. Cilj je da u tom roku izbeglice i osobe u situaciji migracije dobiju priliku da poboljšaju svoje znanje jezika, nastave dalje studije, povećaju mogućnosti zaposlenja ili podnesu zahtev za formalno priznavanje ili odobrenje svog obrazovanja.⁸¹¹

BCLJP je, uz podršku kancelarije UNHCR-a u Beogradu, održao 30. septembra 2020. godine webinar na temu „Priznavanje stečenog obrazovanja izbeglica“,⁸¹² sa željom da približi ovaj jako važan proces ključnim akterima u RS. Inicijativa BCLJP-a je utemeljena i na obavezi srpskog ENIC/NARIC centra da RS, kao zemlja ugovornica Lisabonske konvencije,⁸¹³ implementira *Pasoš kvalifikacije za izbeglice* kao nastavak implementacije člana VII ove konvencije. Nakon održanog webinara, na kom su učešće uzeli i predstavnici ENIC/NARIC centra u RS, pokrenuta je inicijativa, zajedno s predstavnicima Saveta Evrope i projekta *Pasoš kvalifikacije za izbeglice*, da se ENIC/NARIC centar u RS priključi ovom projektu. Plan je da se u narednoj godini fokus svih aktera usmeri na ovu aktivnost.

6.7.4. Zaključak i preporuke

Kao i poslednjih godina, a naročito počevši od 2018, kada je olakšan i pojednostavljen pristup osnovnom školskom obrazovanju, najviše pomaka u pogledu pristupa izbeglica pravu na obrazovanje ostvareno je upravo u oblasti

810 Više na: <https://bit.ly/38ZSOxB>.

811 Dosadašnji partneri na projektu su: grčko Ministarstvo obrazovanja i verskih poslova, italijansko Ministarstvo obrazovanja, univerziteti u Italiji, Konferencija univerzitetskih rektora Italije, norveško Ministarstvo obrazovanja, Vlada Belgije i centri za priznavanje kvalifikacija u Jermeniji, Bosni i Hercegovini, Kanadi, Francuskoj, Nemačkoj, Grčkoj, Italiji, Holandiji, Norveškoj i Velikoj Britaniji. UNHCR Grčke i kancelarija UNHCR-a u Strazburu takođe podržavaju projekat.

812 Više na: <https://bit.ly/3n4Xlnq>.

813 Na osnovu koje su osnivani i ENIC/NARIC centri u Evropi.

osnovnog obrazovanja. Tu činjenicu svakako treba pozdraviti, ali i dodati da su uloženi veliki naponi kako civilnog tako i državnog sektora da do napretka dođe. To se takođe može povezati s činjenicom da je osnovno obrazovanje obavezno. Problemi koji su i dalje prisutni u osnovnim školama jesu nedostatak pripremnih časova učenja srpskog jezika, kao i slaba motivisanost učitelja i nastavnika da individualno podrže đake izbeglice, imajući u vidu da im je teško da prate nastavu na srpskom jeziku.

Kad govorimo o predškolskom obrazovanju, i dalje su prisutni izazovi koji su posledica neusklađenosti podzakonskih akata i neujednačene prakse. Takođe, usled kulturološkog aspekta, većina žena u izbegličkim porodicama ne radi, što dovodi do toga da se mali broj dece upisuje u vrtiće.

Skupština grada Beograda treba da izmeni sve relevantne akte kojima se reguliše upis u predškolske obrazovne institucije, tako da izbeglice i tražioci azila budu prepoznati kao ranjive kategorije koje imaju pravo na subvencije. Grad Beograd, ali i drugi gradovi na teritoriji RS, treba da razmotre mogućnost besplatnog vrtića i za decu migrante u RS, bez obzira na njihov pravni status.

Upis u srednje škole takođe je omogućen i redovno se odvija počevši od 2018. godine, ali je procenat đaka izbeglica daleko niži nego u osnovnim školama. Jedan od razloga za to jeste nedovoljna zainteresovanost dece za nastavak školovanja, ali i činjenica da se deca iz izbegličke populacije uglavnom upisuju samo u srednje stručne škole u RS.⁸¹⁴

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja (Ministarstvo prosvete) treba da izmeni Odluku o finansiranju nabavke udžbenika sredstvima budžeta RS. Na taj način bi se deci izbeglicama i migrantima obezbedilo pravo na besplatne udžbenike.

Potrebno je da Ministarstvo prosvete, odnosno Agencija za kvalifikaciju ENIC/NARIC u RS, u narednom periodu implementira projekat *Pasoš kvalifikacije za izbeglice*. Cilj projekta bi bio da se omogući priznavanje prethodno stečenih visokoškolskih znanja čak i kada je dokumentacija nepotpuna, kao i da se izbeglice oslobode plaćanja takse u procesu pred ENIC/NARIC centrom.

Dodatno, potrebno je da KIRS uspostavi sistem pružanja pomoći u pogledu procesa prepoznavanja stranih školskih isprava. Svi univerziteti u RS trebalo bi da osmisle pripremne programe, kao i aktivne mere za uključivanje izbeglica u visokoškolsko obrazovanje. To bi dodatno pripremiло pogodno tle da se u narednoj školskoj godini na nekom od univerziteta upiše prvi student izbeglica na teret budžeta RS, koji će studije pohađati na srpskom jeziku. Sve bi to zaokružilo put naturalizacije i inkluzije mladih izbeglica, koje svoju budućnost vide u našoj zemlji.

814 Prema informacijama kojima raspolaže tim BCLJP-a.

6.8. Zdravstvena zaštita

Pravo na zdravlje je jedno od osnovnih ljudskih prava i zagarantovano je brojnim međunarodnim instrumentima koje je ratifikovala RS.⁸¹⁵ ZAPZ propisuje da tražioci azila imaju pravo na zdravstvenu zaštitu u RS u skladu s propisima koji uređuju zdravstvenu zaštitu stranca.⁸¹⁶ Odredbama ZAPZ takođe je predviđeno da lice kome je odobreno pravo na azil ima pravo na zdravstvenu zaštitu, kao i da takvi troškovi padaju na teret budžeta RS.⁸¹⁷ Zdravstvena zaštita stranaca detaljnije je regulisana Zakonom o zdravstvenoj zaštiti (ZZA),⁸¹⁸ Zakonom o zdravstvenom osiguranju (ZZO)⁸¹⁹ i Pravilnikom o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja.⁸²⁰ ZZA garantuje poštovanje načela pravičnosti, koje podrazumeva zabranu diskriminacije po osnovu bilo kog ličnog svojstva prilikom pružanja zdravstvene zaštite.⁸²¹

Usled neusklađenosti nacionalnih propisa u oblasti pružanja zdravstvene zaštite tražiocima azila i izbeglicama, kao i neinformisanosti zdravstvenih radnika o njihovim pravima, često dolazi do neprijatnosti i nesporeda pri odlasku u različite domove zdravlja u RS. BCLJP nastavlja da pomaže klijentima da ostvare svoja zakonom zagarantovana prava na zdravstvenu zaštitu i da otkloni pravne prepreke koje komplikuju sâm pristup zdravstvenoj zaštiti tražiocima azila i izbeglicama.

6.8.1. Neusklađenost propisa

ZZA u pogledu načina pružanja zdravstvenih usluga izjednačava izbeglice i tražioce azila s građanima RS.⁸²² Međutim, ZZO i Pravilnikom o načinu i postupku ostvarivanja prava iz oblasti obaveznog zdravstvenog osiguranja, prava izbeglica, sem izbeglica iz bivših republika SFRJ, nisu bliže regulisana. Tako ZZO

815 Čl. 25 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima usvojene rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija br. 217 (III) od 10. decembra 1948. godine. Prema čl. 12 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, države članice priznaju pravo na najviši dostignuti standard psihičkog mentalnog zdravlja. Prema čl. 24 KPD, strane ugovornice priznaju pravo deteta na uživanje najvišeg ostvarivog zdravstvenog standarda i na kapacitete za lečenje i zdravstvenu rehabilitaciju. Čl. 5 Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije predviđa da se države članice obavezuju da će obezbediti jednak pristup pravu na zdravlje svih kroz zabranu rasne diskriminacije.

816 Čl. 54 ZAPZ.

817 Čl. 63 ZAPZ.

818 *Sl. glasnik RS*, br. 25/19.

819 *Sl. glasnik RS*, br. 107/25, 109/05 – ispr., 57/11, 110/12 – odluka Ustavnog suda, 119/12, 99/14, 123/14 i 126/14 – odluka Ustavnog suda.

820 *Sl. glasnik RS*, br. 10/10, 18/10 – ispr., 46/10, 52/10 – ispr., 80/10, 60/11 – odluka Ustavnog suda i 1/13.

821 Čl. 21 ZZA.

822 Čl. 236, st. 1 i čl. 239 ZZA.

uopšte ne prepoznaje izbeglice i tražioce azila prema ZAPZ kao posebnu kategoriju osiguranika.⁸²³ Iako ZZO predviđa da stranci koji su zaposleni imaju pravo da budu zdravstveno osigurani,⁸²⁴ ipak je potrebno naglasiti da ovakva odredba isključuje veliki broj izbeglica i tražilaca azila koji su nezaposleni. Republički fond za zdravstveno osiguranje (RFZO) takođe ne prepoznaje drugu kategoriju izbeglica, osim izbeglica iz bivših republika SFRJ.⁸²⁵ Usled navedenog, tražioci azila i izbeglice u smislu odredbi ZAPZ nemaju pravo na obavezno zdravstveno osiguranje i pravo na izdavanje kartice zdravstvenog osiguranja.⁸²⁶

U praksi se često dešava da izbeglice i tražioci azila ne mogu da ostvare pravo na zdravstvenu zaštitu, s obzirom na to da zdravstveni službenici odbijaju da pruže zdravstvene usluge ovoj osetljivoj kategoriji. Neprijatne situacije se najčešće dešavaju usled nedovoljnog poznavanja propisa u ovoj oblasti. Dosadašnja praksa je pokazala da osobe s odobrenim pravom na azil nemaju priliku da otvore zdravstveni karton.⁸²⁷ Problem predstavlja otežan proces dobijanja zdravstvene knjižice osoba kojima je odobren azil, što opet dovodi do nemogućnosti otvaranja zdravstvenih kartona u zdravstvenim ustanovama. Takve prepreke onemogućavaju uživanje zdravstvene zaštite i mogu da iskomplikuju zdravstveno stanje izbeglica i tražilaca azila u RS.

Poveden navedenim problemom, tim za integraciju BCLJP-a je u proteklom periodu pripremio tipske dopise koje klijenti mogu da iskoriste prilikom odlaska u domove zdravlja ili druge zdravstvene ustanove. Dopisi su izrađeni s ciljem da se zdravstveni službenici informišu o pravima koja imaju osobe kojima je odobren azil i tražioci azila.⁸²⁸ Tokom izveštajnog perioda, brojne nedoumice rešavale su se na neformalan način i uz poseban angažman integracionog tima BCLJP-a.⁸²⁹ Specijalistički pregledi i primanje vakcina⁸³⁰ nastavili su da

823 Vidi čl. 11 ZZO, gde se navode kategorije osiguranika.

824 Čl. 11, tač. 10 ZZO.

825 *Ostvarivanje prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja*, Republički fond za zdravstveno osiguranje (Beograd, maj 2015), dostupno na: <https://bit.ly/371Cwww>.

826 Isprava o osiguranju, čl. 25 ZSO.

827 Izbeglica iz Iraka je bezuspešno pokušavala da otvori zdravstveni karton u jednom lokalnom domu zdravlja u Beogradu. S obzirom na to da osoba ne poseduje zdravstvenu knjižicu, dom zdravlja je odbio da joj otvori karton.

828 Dopisi dodatno obrazlažu zakonske odredbe koje se tiču zdravstvene zaštite osoba s odobrenim azilom i osoba koje traže azil.

829 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.

830 Porodica tražioca azila susrela se s neprijatnom situacijom u lokalnom domu zdravlja, gde su zdravstveni radnici odbijali da daju bebi vakcinu i upućivali majku na privatnu kliniku. Nakon udružene intervencije BCLJP-a i DRC-a, Ministarstvo zdravlja je obavesteno o nemilom

predstavljaju problem i tokom ove izveštajne godine. Zasad još uvek ne postoji sistematsko rešenje problema, već se po potrebi rešavaju pojedinačni slučajevi uz intervenciju tima za integraciju BCLJP-a.

6.8.2. Zaključak i preporuke

Prema dosadašnjoj praksi u radu integracionog tima BCLJP-a, zaključuje se da se najviše nedoumica javlja upravo u oblasti zdravstvene zaštite. Uprkos pravnoj regulisanosti, nedostaje usklađenost prakse zdravstvenih ustanova, kao i jednaka primena postojećih propisa od strane RFZO na tražiocima azila i izbeglice u RS.

Neophodno je da Ministarstvo zdravlja uskladi rad svih zdravstvenih institucija na teritoriji RS. Ministarstvo zdravlja i RFZO treba da obezbede tražiocima azila i izbeglicama zdravstvene knjižice u slučaju nezaposlenosti, prema istoj praksi kao kada su u pitanju državljani RS. U tom cilju, Vlada RS, na inicijativu resornog ministarstva, treba da predloži Narodnoj skupštini izmenu ZZO, kako bi izbeglicama i tražiocima azila pristup zdravstvenoj zaštiti bio u potpunosti dostupan i kako se ne bi susretali s neujednačenom praksom.

6.9. Izbeglice i (ne)mogućnost sticanja državljanstva RS

Naturalizacija predstavlja trajno rešenje za izbeglice, te podrazumeva omogućen pristup stalnom boravku u zemlji domaćinu i kasnijem dobijanju državljanstva.

ZAPZ predviđa da će RS omogućiti naturalizaciju izbeglica, a da će uslove, način postupak i druga pitanja od značaja za naturalizaciju usvojiti Vlada na predlog KIRS-a. KIRS takav predlog, prema saznanjima BCLJP-a, još uvek nije uputio Vladi RS.

Naturalizacija izbeglica, kao najviši stepen integracije u društvo države prijemima, propisana je članom 34 Konvencije o statusu izbeglica.⁸³¹ U njemu se navodi da države ugovornice treba da omoguće naturalizaciju izbeglica, da nastoje da ubrzaju postupak naturalizacije i da smanje, u najvećoj meri, takse i troškove tog postupka.⁸³²

Do momenta pisanja ovog izveštaja nije ostvaren nikakav pomak u pogledu naturalizacije izbeglica, čime se RS oglušila o preuzete međunarodne obaveze, kao i odredbe sopstvenih zakona. Zbog neusklađenosti propisa kojima se reguliše status stranaca, sticanje državljanstva i prava osoba kojima je odobren azil u RS, naturalizacija izbeglica je *de iure* nemoguća.

događaju i predočena su prava ove ranjive kategorije, te je beba u roku od nekoliko dana bila primljena na pregled i data joj je vakcina.

831 Sl. list FNRJ (Međunarodni ugovori), br. 7/60.

832 Čl. 34 Konvencije o statusu izbeglica.

Prema zvaničnoj statistici Kancelarije za azil, od 2008. godine, zaključno s 2020. godinom, ukupno 90 osoba je dobilo utočište u RS. Brojka se odnosi na izbeglice s pravom na državljanstvo. RS ni nakon dvanaest godina od usvajanja prvog zakona koji reguliše oblast azila⁸³³ nije dala državljanstvo nijednoj osobi sa statusom izbeglice.⁸³⁴

Da bi u nacionalnom zakonodavstvu došlo do implementacije člana 34 Konvencije o statusu izbeglica, ovim osobama treba da se, nakon priznatog statusa izbeglice, odobri boravak na osnovu kog kasnije mogu da apliciraju za državljanstvo. RS mora da uskladi ZDRS i ZS s Konvencijom o statusu izbeglica, i to tako što bi omogućila osobama s odobrenim pravom na azil da podnesu zahtev za stalno nastanjenje. Izmenama ZS, boravak na osnovu odobrenog prava na azil treba da se definiše kao poseban oblik privremenog boravka, nakon kog će izbeglice po isteku zakonom predviđenog roka⁸³⁵ biti u mogućnosti da podnesu zahtev za stalno nastanjenje. Takav postupak predstavlja put potpune naturalizacije i osnov za prijem u državljanstvo.

Kako bi ispunile zakonski uslov za odobrenje stalnog nastanjenja, odnosno tri ili pet godina neprekidnog privremenog boravka u RS, izbeglicama se trenutno zakonski pruža samo jedna mogućnost: da promene svoj osnov boravka u RS, gde bi boravak na osnovu dodeljenog utočišta ili supsidijarne zaštite „zamenili“ nekim od privremenih boravaka preciziranih članom 40 ZS.⁸³⁶ Postavlja se pitanje – kako će u ovim situacijama nadležni organ postupiti s „ukidanjem“ odobrenog prava na azil, imajući u vidu da BCLJP trenutno ima dvoje klijenta

833 ZA (Sl. glasnik RS, br. 109/07) stupio je na snagu 2008. godine, a prestao je da važi 2018. godine, kada ga je zamenio važeći ZAPZ (Sl. glasnik RS, 24/18).

834 Čl. 24 i 25 ZAPZ.

835 Čl. 67, st. 2 ZS: „Stalno nastanjenje odobriće se strancu koji ispunjava uslove iz člana 70. ovog zakona i koji je do dana podnošenja zahteva za stalno nastanjenje u Republici Srbiji boravio neprekidno duže od pet godina na osnovu odobrenja za privremeni boravak.“ Dalje, čl. 68 ZS: „Stalno nastanjenje će se odobriti i strancu koji ispunjava uslove iz člana 70. ovog zakona i: 1) koji je na teritoriji Republike Srbije u bračnoj ili vanbračnoj zajednici sa državljaninom Republike Srbije ili strancem kome je odobreno stalno nastanjenje proveo neprekidno najmanje tri godine na odobrenom privremenom boravku po osnovu spajanja porodice; 2) maloletniku na privremenom boravku u Republici Srbiji, ako je jedan od roditelja državljanin Republike Srbije ili stranac kome je odobreno stalno nastanjenje; 3) koji je poreklom iz Republike Srbije; 4) drugom strancu koji ima odobren privremeni boravak, ako to nalažu razlozi humanosti ili to predstavlja interes za Republiku Srbiju.“

836 Čl. 40 ZS navodi da se privremeni boravak stranom državljaninu u RS može odobriti po osnovu: zapošljavanja; školovanja ili učenja srpskog jezika; studiranja; učestvovanja u programima međunarodne razmene učenika ili studenata; stručne specijalizacije, obuke i prakse; naučno istraživačkog rada ili druge naučno obrazovne aktivnosti; spajanja porodice; obavljanja verske službe; lečenja ili nege; vlasništva nad nepokretnosti; humanitarnog boravka; statusa pretpostavljene žrtve trgovine ljudima; statusa žrtve trgovine ljudima i drugih opravdanih razloga u skladu sa zakonom ili međunarodnim ugovorom.

koji su pokrenuli ove postupke pred Upravom za strance u okviru MUP-a? Do trenutka zaključenja ovog izveštaja, tim BCLJP-a nije dobio informaciju da su navedeni postupci okončani.

6.9.1. Preporuke u oblasti pristupa državljanstvu izbeglica

Naturalizacija se ogleda u potpunoj uključenosti i ravnopravnosti izbeglica u društvu države azila, a državljanstvo im pruža mogućnost stalnog i sigurnog boravka. Primera radi, prema poslednjim objavljenim podacima EUROSTAT-a, u državama EU u 2018. godini oko 672.000⁸³⁷ osoba je steklo državljanstvo nekih od država EU, od čega više od 80% prethodno nije imalo državljanstvo nijedne države članice EU. Pretpostavlja se da je veliki procenat tih osoba zapravo izbeglička populacija.

Vlada RS, na inicijativu MUP-a, treba da predloži Narodnoj skupštini izmene ZDRS i ZS, kako bi i statusne kategorije stranaca iz ZAPZ mogle da steknu srpsko državljanstvo. ZDRS bi takođe, zbog posebne ranjivosti, trebalo da omogućiti tim osobama sticanje državljanstva pod povlašćenim uslovima u odnosu na strance sa stalnim nastanjenjem, u skladu sa ZS, onako kako je to rešeno u brojnim državama članicama EU.⁸³⁸

Nezavisno od toga što je MUP nadležan za odlučivanje o podnetim zahtevima za sticanje državljanstva RS, neophodno je i da KIRS u što skorije vreme zvanično uputi Vladi RS predlog za izmenu Zakona o državljanstvu Republike Srbije (ZDRS), a sve u skladu sa svojim nadležnostima u oblasti integracije izbeglica. Od početka primene ZAPZ do danas, KIRS nije uputio Vladi RS predlog za definisanje uslova i postupka za naturalizaciju izbeglica.

6.10. Ostala pitanja od značaja za integraciju

6.10.1. Učenje srpskog jezika

Jedan od ključnih faktora koji utiče na bržu i uspešniju integraciju u društvenu zajednicu jeste poznavanje jezika. Po pravilu, tražioci azila i izbeglice koji

837 Statistički podaci o migracijama i migrantnom stanovništvu, EUROSTAT (2018), dostupno na: <https://bit.ly/3rGFfeH>.

838 U Nemačkoj se izbeglica nalazi u povoljnijem položaju za sticanje državljanstva u odnosu na strance. Trajanje postupka za azil može se uključiti u period čekanja za ispunjenje podnošenja zahteva za državljanstvo. Period boravka može se smanjiti na sedam godina ako su kandidati uspešno pohađali kurs integracije, a može se smanjiti na šest godina ako su se posebno dobro integrirali u društvo. Dostupno na: <https://bityl.co/5KA8>.

savladaju osnove srpskog jezika u prednosti su kada je poseredi pronalaženje posla.⁸³⁹ Osim toga, znanje jezika je potrebno kako bi se deca uključila u obrazovni sistem, posebno ona koja idu u osnovnu ili u srednju školu.

Nakon odobrenja prava na azil, izbeglice su u obavezi da pohađaju časove srpskog jezika.⁸⁴⁰ Ukoliko se ne prijave KIRS-u za pohađanje časova u roku od 15 dana od dana pravnosnažnosti rešenja kojim im se odobrava pravo na azil, gube pravo na novčanu pomoć za privremeni smeštaj.⁸⁴¹ Pravo na pomoć gube i u situacijama kada ne idu redovno na časove jezika ili odustanu od njih bez opravdanih razloga. Osobe kojima je odobren azil imaju obavezu da pohađaju 300 časova srpskog jezika, nakon čega imaju mogućnost da traže dodatne časove. Međutim, u praksi se retko dešava da iko izgubi pravo na pomoć zbog neredovnog pohađanja časova.

Uredbom o integraciji detaljnije je propisan postupak za uključivanje u program učenja srpskog jezika. KIRS je zadužen da organizuje nastavu najkasnije u roku od dva meseca od dana pravnosnažnosti rešenja kojim se dodeljuje utočište ili supsidijarna zaštita.⁸⁴² Međutim, zbog proglašenja pandemije virusa korona i uvođenja vanrednog stanja, klijenti BCLJP-a kojima je odobreno pravo na azil u februaru počeli su da pohađaju časove pet meseci kasnije – u julu. Nastava se od proleća odvijala onlajn. To je pojedinim izbeglicama stvorilo poteškoće, imajući u vidu da nemaju svi pristup dobroj internet vezi ili adekvatan uređaj s kojeg bi mogli da prate nastavu.

Navika pojedinih izbeglica da često menjaju brojeve telefona predstavlja još jedan problem. Od trenutka kada se prijave KIRS-u za pohađanje časova do realizacije nastave prođe nekoliko meseci, te je pojedine izbeglice nemoguće pozvati na broj koji su ostavili prilikom prijave.

Pored KIRS-a, i UNHCR obezbeđuje časove srpskog jezika. Tražioci azila koji nisu smešteni u CA tokom postupka azila, odnosno koji borave na privatnim adresama, mogu da pohađaju časove srpskog jezika u organizaciji UNHCR-a. U 2020. godini sedam klijenata BCLJP-a počelo je da pohađa časove srpskog jezika zahvaljujući asistenciji UNHCR-a. Pored toga, UNHCR organizuje i podršku u učenju za decu koja idu u školu, kao i različite obuke za sticanje novih veština i kvalifikacija kako bi izbeglice i tražioci azila povećali svoje šanse za zaposlenje. Obuke i podrška u učenju najčešće se odvijaju na srpskom jeziku.

839 U novembru je UNHCR organizovao kurs računovodstva. Obuka se odvijala na srpskom jeziku, a preduslov za pohađanje je bio da polaznici imaju osnovno znanje srpskog jezika.

840 Čl. 59, st. 3 ZAPZ.

841 Čl. 59, st. 4 ZAPZ.

842 Čl. 4, st. 7 Uredbe o integraciji.

6.10.2. Zaključak i preporuke

U praksi se i dalje ne ostvaruje pravovremeno organizovanje nastave i pružanje mogućnosti učenja srpskog jezika. Taj problem je prisutan i u većim mestima, a još je vidljiviji kada izbeglice borave u malim sredinama ili u udaljenijim područjima na teritoriji RS.

Prva poteškoća može da se prevaziđe ukoliko KIRS obezbedi osobama kojima je odobreno pravo na azil upis i pohađanje časova srpskog jezika najkasnije u roku od dva meseca, kako je predviđeno zakonom. Drugi problem, koji se tiče organizacije nastave u malim i udaljenim mestima, mogao bi da se reši izdavanjem vaučera za privatne časove srpskog jezika.

7. JAVNI DISKURS, POLITIČKI KONTEKST I KRIMINALIZACIJA MIGRANATA

U okviru ovog odeljka prikazaćemo analizu medijskog sadržaja tokom 2020. godine, a koji se ticao izbeglica, tražilaca azila i migranata, kao i stavove građana prema toj populaciji, te, shodno tome, izazove s kojima se suočava kako ova kategorija stranaca tako i društvo u RS. Analiziraćemo i kako mediji i politika utiču na opštu percepciju migranata u javnosti. Za javni diskurs u 2020. godini karakterističan je porast antimigrantske retorike, pa i govora mržnje prema izbegličkoj i migrantskoj populaciji koja boravi u RS.⁸⁴³

U ovom delu izveštaja smo odlučili da upotrebimo termin „migranti“ jer je ubedljivo najzastupljeniji u javnom diskursu, daleko više od termina „izbeglice“ ili „tražioci azila“, na čiju važnost ukazuje stručna javnost, uključujući i BCLJP, te koje koristi radi distinkcije stranaca s različitim statusom u RS.⁸⁴⁴

7.1. Uvod

Radi analize medijskog sadržaja o migrantima u 2020. godini, autori su prikupili podatke iz preko 1.000 medijskih priloga, vesti i različitih sadržaja koji su se pojavljivali u novinama, na televiziji i na internet portalima. Korišćeno je i istraživanje stavova građana o izbeglicama i migrantima, koje je *Ipsos Strategic Marketing* sproveo u novembru 2019. godine na inicijativu BCLJP-a, kao i istraživanje stavova građana prema migracijama koje je objavljeno u junu 2020. godine, a koje je sproveo Crveni krst Srbije u partnerstvu s organizacijom PIN.⁸⁴⁵

Iako se ne bi moglo reći da je javni diskurs u potpunosti negativan, tokom cele godine se primećuje pogoršanje odnosa javnosti prema migrantskoj populaciji, što je bilo posebno izraženo u predizbornom periodu. U medijima, a naročito na internetu, migranti se sve češće prikazuju kao pretnja po sigurnost

843 „Boneli: U Srbiji oko 7.000 migranata, situacija nije van kontrole“, *Radio slobodna Evropa* (12. novembar 2020), dostupno na <https://bit.ly/3pg1syF>.

844 Termin „migrant“ je sadržajno najširi i razlikuje se od termina „tražilac azila“ i „izbeglica“. Videti UNHCR-ovu definiciju ova tri pojma na sledećem linku: <https://bit.ly/30BC6BF>.

845 Bjekić Jovana i ostali, *Socijalna inkluzija migranata: Istraživanje stavova prema migracijama i preporuke za smanjenje diskriminacije*, Crveni krst Srbije (Beograd, 2020).

građana RS. Negativnom stavu posebno doprinosi pojava sve većeg broja neproverenih i često apsurdnih teorija, koje se mogu kvalifikovati kao teorije zavere, a koje migrante prikazuju kao deo globalne zavere i pretnju po opstanak država i naroda, pretežno u Evropi ili Sjedinjenim Američkim Državama. Građani su sve više izloženi različitim poluistinama i kontradiktornim informacijama o ovoj populaciji, što često dovodi do zbunjenosti i iskrivljene slike stvarnosti. Iz toga se rađaju sumnja, nepoverenje i nemogućnost da se utvrdi šta je istina. Tome doprinosi mala zastupljenost stručne javnosti i profesionalnih debata na ovu temu u medijima, ali i netransparentna migraciona politika Vlade RS. Naime, pitanja iz ove oblasti, koja s vremena na vreme imaju odjek u javnosti, najčešće ostaju bez temeljnog pojašnjenja predstavnika vlasti ili zvaničnih saopštenja. Kako će migracije izvesno biti važan geopolitički faktor još dugo godina, postoji opasnost da se negativni stavovi prema migrantima učvrste i pogoršaju u budućnosti. Uočili smo nekoliko izraženih trendova kada su u pitanju preovlađujući narativi u medijskom izveštavanju i prateće društvene reakcije. Izdvojili smo i nekoliko ključnih dešavanja tokom 2020. godine koja su uticala na promene u odnosu prema migrantima.

Kada su u pitanju stavovi građana RS o migrantima, rezultati istraživanja koje su sproveli BCLJP i *Ipsos Strategic Marketing* govore u prilog tome da se ne može reći da su u decembru 2019. godine bili dominantno pozitivni ili negativni.⁸⁴⁶ Međutim, rezultati istraživanja Crvenog krsta Srbije i PIN-a iz juna 2020. godine ukazuju na pogoršanje stavova, što se moglo i pretpostaviti na osnovu svega što se dešavalo u prethodnoj godini i na osnovu pretežno negativnog prikaza migranata u javnom diskursu.⁸⁴⁷ Umereno prihvatanje postoji samo u odnosu na privremeno zadržavanje migranata u zemlji i gradu. Neslaganje s idejom da im migrant bude komšija izrazilo je 53% ispitanika (za razliku od 47% u prethodnom istraživanju), dok je tek 28% odsto jasno iskazalo suprotno mišljenje (42% u prethodnom istraživanju); 35% ispitanika navelo je da se slaže s tim da im migrant bude kolega na poslu (blago opadanje u odnosu na prethodnih 37%), dok je čak 43% izrazilo neslaganje s ovom idejom. Mogućnost da im migrant postane blizak prijatelj je bolje prihvaćena, s 39% pozitivnih i 41% negativnih odgovora. Za člana šire porodice, migranta ne bi želelo 56%, a za člana uže 63% ispitanika. Onih kojima to ne bi smetalo je 25% u slučaju šire, te 22% odsto u slučaju uže porodice.

U pogledu načina izveštavanja o migrantima, kao i u pogledu tema koje su obrađivane u medijima, izdvojili smo dva oblika izveštavanja koji su se dominantno isticali u javnom diskursu. Prvi, zastupljeniji način izveštavanja o

846 Vidi više u *Pravo na azil, januar–mart 2020*, str. 46.

847 Vidi više u *Pravo na azil, januar–jun 2020*, str. 56.

migrantima jeste izveštavanje u negativnom kontekstu, koji se koncentrisao na negativne pojave migrantskog talasa i na ovu populaciju kao bezbednosnu pretnju po državu i građane. U tom smislu, najviše se izveštavalo o incidentima u kojima su učestvovali migranti. Može se reći da je ton kojim su novinari pisali o ovim događajima uglavnom bio neutralan. Međutim, konstantno izveštavanje o svakom najsitnijem incidentu povezanom s ovom populacijom, kao i stavljanje fokusa na to kojoj grupi pripada počilac ili učesnik u incidentu samo po sebi je izazivalo bojazan i osećanje ugroženosti kod primaoca informacije. Navedeno je bilo uzrok stvaranja negativne slike o migrantskoj populaciji. Iako su migranti i ranije u javnosti dominantno tretirani kao bezbednosno pitanje, epidemija virusa korona i proglašenje vanrednog stanja, kao i izbori u RS, dali su nove razmere tom trendu. Broj medijskih priloga koji su u prvi plan isticali neke od negativnih aspekata u okviru migrantske tematike je evidentno porastao. Interesovanje političkih partija za pitanje migranata je donekle opalo nakon izbora. S druge strane, moglo bi se reći da je fokus medija ostao nešto veći nego inače, pre svega usled porasta antimigrantske retorike i aktivnosti desničarskih organizacija.

Drugi način izveštavanja je onaj koji o migrantima govori u pozitivnom kontekstu ili u kontekstu patnji i teškoća kroz koju ova populacija prolazi na svom putu. Na taj način se obično izazivaju empatija i sažaljenje kod primaoca informacije. Takav vid izveštavanja obuhvata i teme čiji je cilj da prikažu i potencijalni doprinos migrantske populacije srpskom društvu, te napore koji se ulažu u integraciju migranata i primere međukulturalnog slaganja. Ono što se može istaći kao, uslovno rečeno, doprinos vanrednog stanja i pandemije u ovom kontekstu jeste i veće prisustvo medijskih sadržaja koji na pozitivan način prikazuju migrante, izazivaju empatiju i bolje razumevanje kod građana. Ipak, takav sadržaj je ostao u senci porasta negativnog prikazivanja migranata i brojnih spekulacija, kao i pogoršanja njihovog položaja usled dugotrajne zatvorenosti tokom i posle vanrednog stanja. Naime, sve to je stvorilo potrebu za pojačanim angažovanjem KIRS-a, civilnog društva i pojedinih medija, s ciljem smanjenja tenzija u društvu i ublažavanja posledica generalizacije koja direktno utiče na njihov tretman u lokalnoj zajednici.

Mimo navedenih izveštavanja, u medijima su povremeno prostor dobijali i relevantni državni organi, pre svega KIRS, kao i pojedine međunarodne i nevladine organizacije koje se bave temom izbeglištva i migracija. One obično daju uvid javnosti u brojnost migrantske populacije, njihove aktivnosti, stanje u CA i PTC i uopšte u njihov položaj i tretman. Ipak, mediji su najčešće zainteresovani za tu temu kada se dese pojedini incidenti ili tokom relevantnih datuma, kao što je Svetski dan izbeglica ili Svetski dan migranata.

U nastavku ćemo predstaviti dva dominantna oblika izveštavanja. Pokušaćemo i da objasnimo razloge, odnosno društveno-politički kontekst u kojem nastaju.

7.1.1. Izveštavanje o migrantima u negativnom kontekstu

Analizirajući javni diskurs u toku 2020. godine, stiće se utisak da pitanje migracija još od početka migrantske krize 2015. nije privlačilo toliku pažnju javnosti, medija i političkih aktera kao ove godine. Zabrinjavajući je porast negativne retorike o migrantima manjih, opozicionih stranaka i pokreta u toku izborne kampanje i vanrednog stanja. U tom smislu se posebno isticao Srpski pokret Dveri, ali su antimigrantske elemente u svojoj političkoj propagandi imale i Srpska radikalna stranka, Srpska desnica, kao i različite manje desničarske organizacije.⁸⁴⁸ Prema navodima predstavnika UNHCR-a, tokom cele godine je evidentan porast antimigrantske retorike, te rast negativnog stava prema migrantima, iako su, prema podacima MUP-a, pripadnici ove populacije u RS počinio manje od jedan odsto krivičnih dela.⁸⁴⁹

Ipak, treba istaći da tokom 2020. godine glavni izvor negativne kampanje protiv migranata nisu bila tradicionalna sredstva informisanja, već ekstremističke internet stranice i grupe na društvenim mrežama. Posebno se izdvaja Fejsbuk grupa „STOP Naseljavanju migranata”, čiji je broj članova u jednom trenutku bio veći od 330.000.

Povećano interesovanje političkih aktera, medija i drugih grupa za pitanje migranata, koje se u najvećoj meri ogledalo u negativnoj kampanji, poklapa se sa značajnim porastom netrpeljivosti građana RS prema migrantima. Iako se interes političkih stranaka i drugih političkih aktera smanjio nakon održavanja parlamentarnih i lokalnih izbora u RS, ovo pitanje je i dalje ostalo veoma aktuelno na stranicama ekstremističkih organizacija i internet portalima sličnog sadržaja.

Negativne stavove o migrantima posebno je moguće uočiti prilikom rasprava u medijima o pitanju njihovog mogućeg doseljavanja u RS u većem broju.⁸⁵⁰ Naime, kako kod učesnika u televizijskim emisijama tako i kod autora tekstova i kod onih koji te tekstove komentarišu na internet stranicama, preovladava stav da je doseljavanje migranata zlo samo po sebi. Tim prilikama se istovremeno iznose brojčane procene koliko će se ljudi doseliti, bez jasnih objašnjenja kako su te brojke izračunate. Učesnici u diskusijama ni ne pokušavaju da obrazlože svoj negativan stav određenim činjenicama, recimo na koji način bi migranti imali loš uticaj na ekonomski ili socijalni razvoj RS. Kao argument protiv mogućeg suživotu s ljudima kojima bi po nekom od zakonskih osnova bilo dozvoljeno da

848 *Ibid.*, str. 48–49.

849 „Boneli: U Srbiji oko 7.000 migranata, situacija nije van kontrole“, *Radio slobodna Evropa* (12. novembar 2020), dostupno na: <https://bit.ly/3fq5Cjg>.

850 O ovakvim tvrdnjama biće više reči u delu o teorijama zavere. Iako za tvrdnje da se planira masovno naseljavanje migranata na teritoriji Srbije nema nikakvih dokaza, iako se pravnici BCLJP-a na terenu konstantno susreću s velikim brojem migranata, od kojih vrlo mali broj želi da ostane u RS, o čemu svedoče i statistike, veliki je broj teorija zavere o masovnom doseljavanju migranata.

žive u RS navode bezbednosni aspekt, odnosno pretpostavku da će se naseliti teroristi, da ti ljudi dolaze iz kultura koje su nekompatibilne s našom itd. Strah od „masovnog“ doseljavanja migranata podstakla je i odluka turskog predsednika Erdogana da više ne zadržava sirijske izbeglice na granici ka Evropi, kojoj je u medijima posvećena velika pažnja.⁸⁵¹ U medijima i na društvenim mrežama sve su zastupljenije teme o „najezdi“ miliona migranata koji će, kako je često pisano, „preplaviti“ RS.⁸⁵²

Tokom cele 2020. godine bio je primetan veliki broj medijskih članaka koji izveštavaju o prekršajima i krivičnim delima za koje se sumnjiče migranti. Potenciranjem migranata kao ljudi problematičnog ponašanja stvara se utisak da oni učestvuju u ogromnom broju krivičnih dela na teritoriji RS. S druge strane, nema nikakvih dokaza da je stopa kriminaliteta među migrantima značajno veća nego među građanima RS. Značajan broj vesti navodi i kako migranti, „nekontrolisano lutaju po Srbiji“. Takvim vestima se obično implicira da je sloboda kretanja migranata sama po sebi opasnost po RS i njene građane. Odnos članaka koji pišu o nedelima migranata i onih u kojima se o migrantima piše pozitivno višestruko je u korist negativnih članaka.⁸⁵³ Primećen je i određen broj članaka kojima se, radi privlačenja većeg broja čitalaca, senzacionalističkim naslovima, kao što je, recimo, naslov „Migranti provalili u vrtić u Bihaću, ugasili cigaretu na dečjem krevetiću“, podstiče bes čitalaca prema migrantskoj populaciji, iako u pomenutom slučaju, uz zdravorazumsku osudu bilo kakvog nasilnog upada, u vrtiću nije bilo dece.⁸⁵⁴

U javnom diskursu je takođe evidentno sve češće zastupljen narativ da su svi, ili većina migranata u RS, samo ekonomski migranti, te da na njenoj teritoriji borave ilegalno. Utemeljen je stav da oni ne beže od rata i progona, već da je jedini razlog da odu u bogate zemlje zapadne Evrope želja za ekonomskim prosperitetom. Tako se njihovo putovanje ka Zapadu u medijima prikazuje kao svojevrsni hir, a oni se prikazuju kao tzv. loši migranti. Takvi navodi nisu tačni, pre svega zato što većina migranata dolazi u RS iz zemalja u kojima ili vlada rat ili je bezbednosna situacija vrlo loša, a progon po raznim osnovama raširena pojava.⁸⁵⁵ Zato bi bilo poželjno da mediji o takvim ljudima pišu s više empatije

851 „Erdogan: Turska granica ka Evropi otvorena za migrante“, *NI* (29. februar 2020), dostupno na: <https://bit.ly/3bD4dn2>.

852 Vidi više u *Pravo na azil, januar–mart 2020*, str. 48.

853 Dovoljno je na pretraživačima ukucati termin „migrant“ i pregledati naslove članaka na ovu temu u mnogim elektronskim izdanjima novina u Srbiji da bi se utvrdilo koliki je broj članaka koji se fokusiraju na svako, pa i najmanje negativno ponašanje migranata. Vidi <https://bit.ly/39wH47y>.

854 „Migranti provalili u Vrtić u Bihaću, ugasili cigaretu na dečjem krevetiću“, *Telegraf* (24. septembar 2020), dostupno na: <https://bit.ly/33uyCl9>.

855 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 14–15.

i etičnosti, uz navođenje činjenica. Na taj način bi u javnosti probudili svest o tome da, čak i oni migranti koji borave „ilegalno“ i koji su tzv. ekonomski migranti, nisu po automatizmu teroristi i pretnja, već obični ljudi koje su nevolja i siromaštvo naterali na opasan i potencijalno smrtonosan put.

Još jedan mit vezan za migrantsku populaciju jeste i taj da su u pitanju isključivo mladi vojno sposobni muškarci, te da kao takvi predstavljaju potencijalnu pretnju za građane RS. Istina je, međutim, da je od ukupnog broja stranaca koji su od 1. januara do kraja decembra 2020. godine izrazili nameru da podnesu zahtev za azil u RS registrovano 2.649 muškarca i 181 žena. Nameru je izrazilo i 638 maloletnika, od kojih je 71 bilo bez pratnje, čineći tako skoro trećinu ukupnog broja tražilaca azila u RS. Razlog postojanja utiska da su svi migranti muškarci leži, pre svega, u tome što su porodice, pogotovo one s malom decom, smeštene u kampovima, daleko od očiju javnosti, te nisu vidljive kao oni migranti koji se mogu primetiti na ulicama gradova. Pored toga, put koji migranti prelaze da bi došli do željenih destinacija je ekstremno naporan i opasan, te ne čudi činjenica da se na njega najčešće odlučuju mladi i snažniji muškarci.

7.1.1.1. Antimigrantski protesti

Tokom 2020. godine, u nekoliko navrata su zabeleženi antimigrantski protesti koji su se održavali u mestima u kojima je smešten ili se zadržao određeni broj migrantske populacije. Tako su se održali protesti u Subotici krajem februara, Beogradu, Šidu i Požarevcu početkom marta i u Deliblatsu krajem marta. Pažnju javnosti je posebno privukao veliki protest u centru Beograda 8. marta 2020. godine, kao i pojava „narodnih patrola“ krajem februara, čiji su članovi ujedno među organizatorima tog protesta. „Narodne patrola“ i agresivne desničarske grupe kao što je Levijatan predstavljaju fenomen koji posebno zabrinjava.⁸⁵⁶ Antimigrantski skup je održan 25. oktobra u parku kod Ekonomskog fakulteta u Beogradu uz jake policijske snage. Naspram skupa ekstremnih desničara okupila se grupa levo orijentisanih aktivista i radikalnih levičarskih organizacija da izrazi solidarnost s migrantskom populacijom.⁸⁵⁷ Iako su predstavnici „narodne patrola“ najavili da će tog dana „očistiti“ park kod Ekonomskog fakulteta, MUP se tim povodom nije oglašavao, te nije dao obaveštenje za javnost da li je skup prijavljen. Na okupljanju je bio prisutan veliki broj policajaca u uniformi i civilu. Policija je obezbeđivala sve prilaze parku i okolne ulice.

Iako se migranti inače okupljaju u parku kod Ekonomskog fakulteta u Beogradu, nije ih bilo za vreme skupa desničara. Učesnici skupa su nosili zastavu sa simbolom mrtvačke glave i porukom „S verom u Boga, sloboda ili smrt“ i baner s natpisom „Teroristi nisu dobrodošli“, a među parolama koje su uzvikivali je i

⁸⁵⁶ *Ibid.*, str. 49–50.

⁸⁵⁷ „Skup protiv migranata i kontraskup u Beogradu, dve strane razdvajala policija“, *Danas* (25. oktobar 2020), dostupno na: <https://bit.ly/37tasch>.

„Srbija Srbima“. Među desničarima su bili bivši narodni poslanik i nekadašnji član pokreta Dveri Srđan Nogo i Damjan Knežević. U govoru pred svojim pristalicama, Knežević je rekao da je oformljena grupa na društvenim mrežama koja ima za cilj da se na njoj prijavljuju „devijantni migranti“, te da ljudi „imaju pravo na građanska hapšenja“.⁸⁵⁸ Desničari su takvim pozivima opet plasirali u javnost ideju da, kada su u pitanju migranti, građani imaju pravo da uzimaju pravdu u svoje ruke, te da prema migrantima primenjuju nasilje kada smatraju da je neophodno, što je od velike opasnosti za funkcionisanje svake uređene države, u kojoj se pravda deli po zakonu, a ne po instinktu mase.

Imajući u vidu da navedene organizacije slobodno primenjuju nasilje prema migrantima, upitno je da li bi se, u drugim slučajevima, pomoću istih metoda njihovi predstavnici obračunavali i s građanima koji ne misle kao oni.⁸⁵⁹ Antimigrantske poruke i skupovi naišli su na odobravanje velikog broja građana, što se može primetiti u komentarima na tekstove o ovom događaju koji su javno dostupni na internetu. Snimci pripadnika organizacije Levijatan na kojima maltretiraju romsku porodicu,⁸⁶⁰ migranta u Knez Mihailovoj ulici ili momka koji im se usprotivio, pokazali su prirodu ove grupacije, kao i posledice nesankcionisanja njihovog nasilnog delovanja.

7.1.1.2. Migranti i pandemija virusa korona

Kada govorimo o izveštavanju o migrantima u negativnom kontekstu, treba pomenuti i uticaj pandemije virusa korona na javni diskurs. U kontekstu prikazivanja migranata kao opasnosti po bezbednost i zdravlje građana RS, na internet portalima, komentarima ispod tekstova i kod jednog dela javnosti zagovaralo se njihovo ograničenje kretanja i zabrana ulaska u RS. Od druge polovine marta do početka juna, gotovo svaki medijski prilog u kom su pomenuti migranti bio je u određenoj meri povezan s pandemijom i aktuelnim vanrednim stanjem, a oni su često targetirani kao pretnja po javno zdravlje. Migranti u RS su bili deo populacije na koju su se, pored građana starosne dobi iznad 65 godina, primenjivale najrestriktivnije mere zabrane kretanja, odnosno određen je strogi karantin u okviru CA i PTC.⁸⁶¹ Karantin je trajao od uvođenja vanrednog stanja do njegovog ukidanja, a, odlukom Ministarstva zdravlja, produžen je i na neko vreme nakon okončanja vanrednog stanja.⁸⁶² Kampove u kojima su boravili migranti je čuvala vojska.⁸⁶³

858 „Protest ekstremnih desničara i levičarskih organizacija u Beogradu“, *Radio Slobodna Evropa* (25. oktobar 2020), dostupno na: <https://bit.ly/38BPE2R>.

859 „Uhapšeno šest članova Levijatana zbog sumnje da su pretukli jednu osobu“, *Danas* (14. oktobar 2020), dostupno na: <https://bit.ly/39ycVF0>.

860 Snimak dostupan na Fejsbuk stranici Pokreta Levijatan na: <https://fb.watch/2IxFTT9Q0B/>.

861 Vidi više u poglavlju 4. Smeštaj tražilaca azila i migranata.

862 Vidi više u *Pravo na azil, januar–jun 2020*, str. 28–30.

863 *Ibid.*, str. 58.

7.1.1.3. Militarizacija migrantskog pitanja

Sredinom maja je napravljen korak ka militarizaciji migrantskog narativa, kada je predsednik RS Aleksandar Vučić naredio hitnu upotrebu vojske radi zaštite bezbednosti građana Šida i njihove imovine od migranata.⁸⁶⁴ Naime, nakon popuštanja restriktivnih mera zabrane kretanja, na teritoriji opštine Šid zabeležen je porast sitnih krađa, upada migranata na tuđi posed i sličnih manjih prekršaja. S obzirom na odsustvo ozbiljnih krivičnih dela, što je i sâm predsednik naveo, nejasno je zašto je doneta takva odluka i zašto policijske snage nisu bile dovoljne za potrebe zaštite građana. Možda vrhunac nastojanja da se migranti predstave u militantnom okviru predstavlja javna nabavka žilet žice za ograđivanje PTC za migrante u Srbiji, koju je raspisalo Ministarstvo odbrane sredinom maja.⁸⁶⁵ Vesti o incidentima u migrantskim kampovima bile su vrlo česte i obično su ih prenosili svi značajniji mediji, uz učestalo korišćenje senzacionalizma u kreiranju naslova. Incidenta je bilo u Tutinu, Obrenovcu, Krnjači, Preševu, Adaševcima. Incident u Obrenovcu je bio pažljivo praćen, jer je došlo do masovne tuče između migranata.⁸⁶⁶

Krajem godine je ponovo došlo do militarizacije narativa o migrantima, kada je Žandarmerija⁸⁶⁷ poslata na ulice Šida da „brani“ njegove stanovnike od „migrantske opasnosti“.⁸⁶⁸ Dana 8. novembra 2020. godine, u Šidu su protiv migranata održani i protesti, čiji su učesnici tražili vraćanje vojske na ulice Šida.⁸⁶⁹ Novine i drugi mediji su masovno izveštavali o tome, a retorika koju su koristili izazvala je strah kod građana Šida, dok je kod ostatka RS stvarala sliku Šida kao grada „okupiranog“ od strane migranata. U PTC u Šidu je, međutim, obično smešteno između dvesta i trista migranata, što je očigledno broj koji je daleko od bilo kakve migrantske najezde. Kako je jedan od osnovnih zadataka Žandarmerije borba protiv terorizma, za šta je obučena i opremljena, postavlja se pitanje neophodnosti i svrsishodnosti angažovanja jedne takve „specifične“ jedinice za

864 „Predsednik Srbije naredio hitnu upotrebu vojske u Šidu“, *Prva TV* (16. maj 2020), dostupno na: <https://bit.ly/33BbP8a>.

865 „Da li žilet žica postaje politika Srbije?“, *Danas* (22. maj 2020), dostupno na: <https://bit.ly/2C8K9ME>.

866 Vidi više u *Pravo na azil, januar–jun 2020*, str. 61–62.

867 Iako je Žandarmerija deo MUP-a, a ne vojske, jasno je da ona ne predstavlja „običnu“ policijsku jedinicu, već neku vrstu „militarizovane“ policije, koja se služi opremom kakvu inače koristi vojska i čiji je prvi zadatak, prema sajtu MUP-a, „suzbijanje terorizma (prikupljanje i obrada operativnih saznanja, otkrivanja krivičnih dela terorizma i obezbeđivanje materijalnih dokaza, lišavanje slobode učinilaca krivičnih dela, intervencija u unutrašnjoj odbrani zemlje u cilju razbijanja organizovanih terorističkih grupa, preventivna antiteroristička delatnost)“.

868 Vidi na linku: <https://bit.ly/3lrOkUv>.

869 „Protest protiv migranata u Šidu, zatraženo da se vrati Vojska“, *Danas* (8. novembar 2020), dostupno na: <https://bit.ly/3fUtPyB>.

rešavanje sitnih prekršaja migranata u Šidu. Uz razumevanje potrebe građana Šida da se na njihovoj opštini, koja je granična i posebno pogođena migrant-skom krizom još od 2015. godine, uspostavi bolja kontrola migracija i komu-nalni red, protesti usmereni protiv određenih grupa mogu izazvati dugoročne i ozbiljne posledice po bezbednost tih osoba, a da sami građani ne ostvare svoj primarni cilj.

7.1.1.4. Zagovaranje neproverenih teorija

Tokom cele 2020. godine, a naročito za vreme vanrednog stanja, primetili smo i povećano prisustvo neproverenih teorija, koje su se mahom širile putem društvenih mreža i opskurnih internet portala. Govorilo se kako se migranti, pod okriljem policijskog časa i zabrane kretanja, tajno dopremaju u RS, a po-tom razmeštaju autobusima širom zemlje, sve u cilju sprovođenja tajnog plana njihovog naseljavanja.⁸⁷⁰ Koliko se pribegava neistini pokazuje i vest s početka aprila da su se u pojedina čačanska sela doselili migranti, koju su i sami meštani tih sela u jednom medijskom prilogu ocenili kao nemoguću.⁸⁷¹ Spekulisalo se i da je broj migranata u RS zapravo mnogo veći od zvaničnog, te da oni i dalje ilegalno prelaze granicu i nekontrolisano se kreću RS. Povodom tih spekulacija se oglasio KIRS s objašnjenjem da je povećanje zvaničnog broja migranata usle-dilo kao posledica toga što su sada gotovo svi smešteni u PTC, pa se samim tim nalaze i u zvaničnoj statistici. Za potkrepljivanje takvih teorija u medijima su se koristili stari snimci, koji često nisu bili ni napravljeni u RS, a na kojima se vidi kako se grupe migranata kreću ili prevoze autobusima.⁸⁷² Neproverene teorije su ponekad dobijale i prilično apsurdne oblike, te se tako tvrdilo da se migranti ko-riste tokom policijskog časa za postavljanje 5G mreže. Koliko su građani zapra-vo podložni takvim teorijama pokazalo je i istraživanje Centra za međunarodnu javnu politiku, po kojem čak 27 odsto ispitanika smatra da je pandemija paravan za naseljavanje migranata širom Evrope.⁸⁷³

Svakako najzastupljenija teorija jeste ona o tajnim planovima da se veliki broj migranata (nekad se čak pominje i milion) naseli u srpskim selima.⁸⁷⁴ Kao argument da zaista postoji takva namera uglavnom se koristila izjava bivšeg

870 „DVERI: Ako su granice zatvorene kako je u Srbiji došlo do skoka broja migranata!“, *srbin.info* (1. april 2020), dostupno na: <https://bit.ly/31zNWLA>.

871 „Odjeknula vest da su se u čačanska sela doselili migranti: Meštani odmahuju rukom u neve-rici“, *Reflektor* (7. april 2020), dostupno na: <https://bit.ly/3fKFMp2>.

872 „Komesarijat: Neistinite tvrdnje o ‘naseljavanju’ migranata“, *RTS* (4. april 2020), dostupno na: <https://bit.ly/2PyE9zZ>.

873 *Stavovi građana o epidemiji virusa korona (COVID-19)*, Centar za međunarodnu javnu poli-tiku (april 2020), dostupno na: <https://bit.ly/2Pzssci>.

874 To je tema koju je u prvi plan doveo lider Srpskog pokreta Dveri Boško Obradović, još kra-jem 2019. godine. Videti: „Obradović: Peticija protiv naseljavanja migranata, oni bi promenili

ministra unutrašnjih poslova Austrije na jednoj tamošnjoj televiziji da postoji sporazum o vraćanju izbeglica u RS ukoliko ne ispune uslov za azil u Austriji. Nakon poslaničkog pitanja austrijskih parlamentaraca u aprilu, ispostavilo se da zaista postoji radni aranžman s RS po tom pitanju.⁸⁷⁵ Nakon prvobitne konfuzije, i srpski zvaničnici su to potvrdili. Na zahtev pravnika BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja, MUP je odgovorio dopisom u kome se navodi da je RS potpisala Sporazum o readmisiji s EU još 2007. godine, a zatim, na osnovu toga, poseban Protokol o sprovođenju s Republikom Austrijom 2010. godine. MUP ističe da Radni aranžman, potpisan aprila 2019. godine s MUP-om Republike Austrije, predstavlja samo operativni dokument koji precizira tehničke detalje readmisije i transfera, koji ne zahteva usvajanje od strane Vlade i Narodne skupštine. Kako se navodi u odgovoru MUP-a, Radnim aranžmanom je jasno precizirano da u konkretnom slučaju austrijska strana mora nesumnjivo da dokaže da je migrant iz trećih država ušao u njihovu zemlju iz RS i da je u tom slučaju neophodna eksplicitna saglasnost RS za vraćanje. Takođe, naša strana može odbiti transfer bez navođenja razloga za odbijanje. MUP je još naveo da u RS nikada nije vraćen nijedan migrant iz Republike Austrije, ni po osnovu readmisije, ni po bilo kom drugom osnovu.⁸⁷⁶

S obzirom na to da je priča o naseljavanju jedna od okosnica antimigrant-ske retorike u našem društvu, visoki državni zvaničnici, pogotovo predsednica Vlade, predsednik RS i ministar unutrašnjih poslova, morali su da se ponašaju odgovornije i transparentnije, te da mnogo ranije tačno informišu javnost o činjenicama.⁸⁷⁷ Prema istraživanju koje je početkom juna predstavila Nova srpska politička misao, čak 44,4% građana smatra da Srbiji preti opasnost od masovnog naseljavanja migranata, za razliku od 42,1% onih koji to ne smatraju.⁸⁷⁸ Pret-hodno pominjano istraživanje Crvenog krsta Srbije i PIN-a pokazalo je da 56% ispitanika ne bi želelo da neki migrant trajno ostane da živi u Srbiji, a 21% ne bi želelo da to bude ni privremeno, dok je onih kojima to ne bi smetalo 25%, odnosno 62%.

strukturu stanovništva u Srbiji“, *moravainfo* (16. decembar 2019), dostupno na: <https://bit.ly/33RJdI0>.

875 „Sporazum sa Austrijom postoji, tajna je šta Srbija dobija“, *DW* (15. april 2020), dostupno na: <https://bit.ly/30zM6LA>.

876 „Lazarov odbacio spekulacije da se od Srbije pravi azilantski centar i da Austrija vraća migrante u Srbiju“ (22. april 2020), dostupno na: <https://bit.ly/3plgwur>.

877 U tom kontekstu, BCLJP je pozvao predstavnike Vlade RS da saopšte javnosti tačne informacije u vezi s navodima o postojanju međudržavnog sporazuma između Srbije i Austrije o prihvatanju iregularnih migranata i odbijenih tražilaca azila. Saopštenje BCLJP-a dostupno na: <https://bit.ly/3ilpdBG>.

878 „Predizborno istraživanje NSPM: Kako je bojkot postao neminovnost“, *Vreme* (4. jun 2020), dostupno na: <https://bit.ly/30EaY4E>.

Isto istraživanje pokazuje i nizak stepen obaveštenosti građana o migrantima, pa tako samo 8,3% ljudi ispravno smatra da je azil u RS u prethodne dve godine dobilo manje od 100 ljudi, dok 15,9% ljudi misli da je u RS došlo do 10.000 osoba, 7,3% do 100.000, a 3,2% misli da je u RS došlo više od 100.000 ljudi. Kako je od ljudi koji su bili upitani 55,2% reklo da ne zna odgovor, to znači da od ljudi koji su dali odgovor skoro dve trećine veruje u cifre koje su „astronomske“ i daleko veće od realnih.⁸⁷⁹

7.1.1.5. Zaključak

Analizom poruka koje su se mogle čuti tokom protesta i pročitati u komentarima s različitih internet stranica, pokušali smo da sumiramo glavne argumente i specifičnosti antimigrantske retorike. Migranti se doživljavaju kao bezbednosna pretnja kako na državnom nivou tako i kod građana RS. Govori se o neophodnosti odbrane srpskih granica i o potencijalnoj pretnji od terorizma. Migrantima se često pripisuje problematično ponašanje i vide se kao pretnja po sigurnost građana. Od početka godine sve se više priča i o masovnom naseljavanju migranata na teritoriju RS. Znatno se preuveličava broj migranata na našoj teritoriji i govori se o mogućoj „invaziji“ ili „najezdi“ u skorijoj budućnosti. Često se navodi kako migranti imaju bolji tretman od mnogih građana RS, a ističu se i velike kulturne razlike, pa se upozorava na pretnju po srpsko nacionalno biće i društvenu homogenost koju migranti predstavljaju.

Stvarnost stoji potpuno suprotno opisanom narativu. Krivičnih dela migrantske populacije ima vrlo malo i ti ispadi se uglavnom dešavaju u sukobljavanju između samih migranata ili podrazumevaju upad na tuđ posed, to jest zauzimanje praznih kuća i prostora koji su već dugo napušteni.⁸⁸⁰

Svaki prekršaj ili krivično delo, bez obzira na počinioca, treba da se sankcioniše bez odlaganja, ali je generalizacija i u ovom slučaju opasna i može doneti konkretne negativne posledice po bezbednost grupe koja se generalizuje. Ni brojno stanje migranata nije nešto što bi ikoga trebalo da uznemirava. Ono je relativno stabilno i kretalo se između šest i devet hiljada tokom analiziranog perioda,⁸⁸¹ pri čemu je povećanje broja u zvaničnim kapacitetima pod upravom KIRS-a bilo posledica nemogućnosti migranata da se slobodno kreću, jer su bili u karantinu u CA i PTC za vreme vanrednog stanja. Migranti pritom i dalje ne posmatraju RS kao zemlju u kojoj bi ostali.

879 Bjekić Jovana i ostali, *Socijalna inkluzija migranata: Istraživanje stavova prema migracijama i preporuke za smanjenje diskriminacije*, Crveni krst Srbije (Beograd, 2020).

880 Navedeno prema tvrdnjama predstavnika KIRS-a u gostovanju na televiziji N1, dostupno na: <https://bit.ly/2PA0VHC>.

881 Navedeno prema podacima koje su predstavnici KIRS-a iznosili u medijima u više navrata.

7.1.2. Izveštavanje o migrantima u pozitivnom kontekstu

Kada govorimo o izveštavanju o migrantima u pozitivnom kontekstu, pre svega treba istaći da je takav način izveštavanja daleko manje zastupljen u medijima. Tu u prvi plan dolaze vesti i prilozi koji su skretali pažnju na težak položaj migranata u državama u kojima borave na svom putu ka željenim destinacijama.⁸⁸² Posebno se pisalo o brutalnostima koje ovi ljudi doživljavaju na grčkoj i hrvatskoj granici.⁸⁸³

U toku i nakon vanrednog stanja, kada je postojala povećana bojazan da će migranti biti izloženi različitim rizicima, lošim uslovima zbog prenaseljenosti u centrima, te kada su odluke vlasti mogle da ugroze njihov položaj, pojedinci koji se bave ovom grupacijom imali su nešto više prostora u medijima. Pripadnici KIRS-a su često prenosili informacije o stanju u centrima i govorili o dobroj disciplini među migrantima, njihovom dobrom razumevanju situacije i doprinosu koji daju u održavanju higijene i sprovođenju preventivnih aktivnosti. Predstavnici NVO su u više navrata skretali pažnju na neke diskutabilne postupke vlasti ili loš položaj migranata i suprotstavljali se lažnim vestima i antimigrantskoj retorici. To su činili kroz javne nastupe u medijima, izdavanje saopštenja u kojima su predstavljali činjenice o brojnosti i drugim spornim pitanjima vezanim za migracije, apele ili kroz pokretanje određenih inicijativa.⁸⁸⁴ Predstavnici UNHCR-a u RS takođe su u više navrata imali priliku da informišu javnost o trenutnom položaju izbeglica kako u RS tako i na globalnom nivou.⁸⁸⁵

Kako je situacija s pandemijom virusa korona postajala sve ozbiljnija, pojavile su se vesti o migrantima koji su u centrima počeli da šiju zaštitne maske i ponudili svoju pomoć u borbi protiv virusa. Budući da među njima ima i ljudi koji su u svojim državama bili zdravstveni radnici, migranti su smatrali da bi zajedničkim naporima mogli da doprinesu u suzbijanju pandemije, te da se tako oduže RS na gostoprimstvu. Dobro je da su takve vesti našle mesta u brojnim medijima, jer pokazuju kako ne treba doživljavati migrante kao pretnju ili teret za državu, već da oni mogu da pruže koristan doprinos društvu, ukoliko za to

882 „ČEKAJUĆI VOZ ZA SREĆNIJU BUDUĆNOST Migranti koji noći provode u napuštenim zgradama: 'Nemamo više ništa, SAMO ŽELIMO NOV DOM'“, *Blic* (26. mart 2020), dostupno na: <https://bit.ly/33CHKoJ>.

883 „Hrvatska policija crta migrantima krstove na glavi“, *Politika* (12. maj 2020), dostupno na: <https://bit.ly/2F6pIkR>.

884 Recimo, grupa organizacija civilnog društva je 12. maja podnela Ustavnom sudu inicijativu za ocenu ustavnosti i zakonitosti naredbe kojom se ograničava kretanje migrantima i izbeglicama i nakon okončanja vanrednog stanja (vidi više u *Pravo na azil, januar–jun 2020*, str. 29–31, ili Saopštenje grupe organizacija civilnog društva od 20. maja kojim se skreće pažnja na povećanu upotrebu govora mržnje i ksenofobičnih stavova prema izbeglicama i migrantima, dostupno na: <https://bit.ly/5Jbf>).

885 Pogledati saopštenje UNHCR-a izdato krajem aprila: <https://bit.ly/3kt8huC>.

dobiju priliku.⁸⁸⁶ Povremeno se moglo naići i na neki članak ili intervju s migrantima na teme o svakodnevnim brigama, razmišljanjima, interesovanjima i nadama.⁸⁸⁷ Takođe je vrlo pozitivan primer članak o Irancu Džafaru, koji je pre četiri godine došao u RS, gde sada živi i radi kao prevodilac. To je jedna od retkih priča koja je našla mesta u medijima o tome kako se neko relativno uspešno integrisao u životne tokove u RS.⁸⁸⁸ Može se pretpostaviti da bi više sadržaja koji prikazuje migrante kao obične ljude koji imaju iste brige kao građani RS podstaklo one koji su neopredeljeni po ovom pitanju da konstruktivnije pristupe temi.

Posebnu pažnju javnosti je privukao i dokumentarni film „Pushback i opasne igre“,⁸⁸⁹ koji se fokusira na priču o opasnostima i rizicima s kojima se migranti susreću na putu ka Evropi, kao i na teške uslove u kojima žive na tom putu. Na taj način, film je omogućio javnosti da vidi i drugu stranu priče o migrantima, koji se susreću s velikim teškoćama i patnjama da bi obezbedili bolju budućnost sebi i svojoj porodici, suprotno narativu da putuju kako bi masovno naselili RS.

Aktivnosti s pozitivnom konotacijom pokrenula je i grupa od 15 inicijativa i NVO, koje su najavile da će u nedelju, 25. oktobra 2020. godine, u parku kod Ekonomskog fakulteta u Beogradu organizovati „Čaj solidarnosti“ za izbeglice iz Afrike i Azije, kao simboličan čin solidarnosti i podrške tim ljudima. Događaj je organizovan kao odgovor na antimigrantski protest koji su organizovale ekstremističke organizacije.⁸⁹⁰

Pažnju medija privukao je događaj s kraja novembra 2020. godine, kada su izbeglice i migranti poreklom iz Sirije i drugih zemalja Bliskog istoka i Afrike, koji su se nalazili u PTC u Somboru, Kikindi, Krnjači i Obrenovcu, prikupljali novac za lečenje bolesne dece iz RS i priključili se akciji koja je u tom trenutku mobilisala veliki broj građana. Korisnici centara napravili su plakate na arapskom i persijskom jeziku na kojima je pisalo: „Anika je devojčica iz Srbije koja boluje od retke bolesti. Kako bi se izlečila, Aniki je potreban lek koji košta neverovatnih 2,1 milion evra. Građani Srbije već tri meseca prikupljaju pare kako bi pomogli Aniki da preživi. Ostalo joj je još malo vremena da primi lek. Ovim putem pozivam vas da se organizujemo i damo naš skromni doprinos, da se priključimo akciji građana Srbije u prikupljanju sredstava za lek.“ Uspeli su da prikupe oko 60.000 dinara za

886 „Ovo je Srbija“, *RTS 1* (31. mart 2020), dostupno na: <https://bit.ly/3kmH9xw>.

887 „Ostao paralizovan posle prevrtanja kombija punog migranata, u Srbiji stekao nove prijatelje: Ornobu je bolnica i karantin i kuća“, *Novosti* (6. maj 2020), dostupno na: <https://bit.ly/2PxO88E>.

888 „U Srbiji imam malo više slobode“, *Sjekloća: Imamo kapacitet da se ostvarimo kao tolerantno društvo*, *B92* (8. jun 2020), dostupno na: <https://bit.ly/31w2En4>.

889 Vidi na: <https://bit.ly/2Jm6Lx0>.

890 „Čaj za migrante: U nedelju protiv skup ekstremistima“, *Nova S* (30. novembar 2020), dostupno na: <https://bit.ly/3gisUYM>.

lečenje dece. Ovaj lep gest je jedan od retkih događaja koji migrantsku populaciju prikazuje u pozitivnom svetlu, a koji je dobio nešto značajniju medijsku pažnju i koji je uglavnom izazvao pozitivne reakcije javnosti.⁸⁹¹

7.1.3. Politizacija migrantskog pitanja

Izuzev 2015. godine, kada je izbeglički talas pogodio zapadni Balkan, političke stranke i drugi politički akteri nisu ovoj temi posvećivali ni približno pažnje kao u toku 2020. godine. Može se reći da je politizacija migrantskog pitanja bila možda čak i presudni faktor u kreiranju negativne slike o migrantima u RS. Razlog za porast negativnih stavova i poruka o migrantima može se tražiti pre svega u činjenici da su u toku 2020. godine održani parlamentarni i lokalni izbori u RS, te su desno orijentisane stranke pokušale da prate predizborne trendove svojih ideoloških pandana iz EU. Ipak, stiče se utisak da je ova tema još uvek nisko na prioritetima građana pri opredeljivanju za političke stranke. Nije jasan razlog zašto su migranti baš na ovim izborima postali tako bitna tema, s obzirom na to da u prethodnim izbornim ciklusima nisu igrali ni približno značajnu ulogu, ali još jednom pokazuje da ova tema ulazi u fokus na svim nivoima.

Temu migranata i tobožnje opasnosti koju oni predstavljaju su, pre svega, želele da iskoriste opozicione stranke. Tu se istakao Srpski pokret Dveri, čija je antimigrantska retorika svoj vrhunac doživela u obliku „špricer rasizma“ njihovog lidera Boška Obradovića, koji je privukao posebnu pažnju javnosti.⁸⁹² Takođe, Dveri su posvetile posebnu pažnju i sporazumu s Austrijom, smatrajući da bi takav sporazum mogao da izazove „dodatnu destabilizaciju Srbije i opšte ugrožavanje bezbednosti našeg naroda i države“.⁸⁹³ Pored Dveri, u toku predizborne kampanje, antimigrantskom retorikom za pribavljanje glasova služio se i pokret Dosta je bilo, koji je uglavnom pokušavao da pridobije političke poene kroz plasiranje teorija o brojnosti migranata. Slične antimigrantske stavove delili su i Pokret za obnovu kraljevine Srbije, kao i pokret Metla 2020, Narodni blok, Srpska radikalna stranka (SRS), Pokret Levijatan, Srpska stranka Zavetnici i drugi.⁸⁹⁴

Da su migranti bili predmet koji je zloupotrebljen radi sticanja političkih poena, dovoljno govori činjenica da je nakon održavanja lokalnih i parlamentarnih izbora došlo do drastičnog smanjenja interesovanja političkih aktera za pitanje migranata. To je delom verovatno i posledica činjenice da pokušaj dodatnog skretanja pažnje na migracije nije doneo željene rezultate. Iako je u drugoj polovini 2020. godine, nakon održavanja izbora, došlo do smanjenja interesovanja

891 „Migranti skupljaju novac za decu iz Srbije“, *NI* (23. oktobar 2020), dostupno na: <https://bit.ly/33CHKoJ>.

892 Vidi više o tome u *Pravo na azil, januar–mart 2020*, str. 48–49.

893 Saopštenje Srpskog pokreta Dveri, dostupno na: <https://bit.ly/3ij7kTW>.

894 Vidi više u *Pravo na azil, januar–jun 2020*, str. 67–68.

političkih aktera za pitanje migranata, ne može se reći da je došlo do potpunog prestanka politizacije migrantskog pitanja, tj. zloupotrebe ovog pitanja u političke svrhe. Opet je prednjačio Srpski pokret Dveri, koji je iznosio stavove da bi RS, u dogovoru s makedonskim vlastima ili samostalno, trebalo da vraća migrante odakle su došli, a to je najvećim delom iz smera Severne Makedonije. Dveri su isticale da Mađarska i Hrvatska šalju nazad migrante ilegalno preko graničnog pojasa, te su predložili da i RS usvoji ovakvu, po međunarodnom pravu ilegalnu praksu nasilnog vraćanja migranata, bez sprovedenih bilo kakvih zakonskih procedura.⁸⁹⁵

Vladajuća Srpska napredna stranka (SNS), s druge strane, trudila se da zadrži izbalansiran odnos prema migrantima, znajući da to nije tema koja joj može doneti značajno veću podršku na izborima. Ilustrativan primer takvog pristupa predstavlja sledeća izjava Aleksandra Vučića: „Gde budu pravili probleme, smirićemo ih odmah. Vodimo računa o njima, čuvamo ih, hranimo, ponašamo se kao dobri domaćini, ali gde budu bezobrazni, znamo kako ćemo da postupamo, po zakonu ove zemlje.“⁸⁹⁶ Poslanik SNS-a u Skupštini, Vladimir Đukanović, čak smatra da su temu migranata izmislile opozicione grupacije i da to uopšte ne postoji kao problem.⁸⁹⁷

Upitno je koliko je antimigrantski pristup zaista doprineo boljem izbornom rezultatu pomenutih opozicionih partija. Prema istraživanju agencije *Faktor plus*, 10 odsto građana je smatralo da će tema migranata dominirati u kampanji.⁸⁹⁸ Kada se uzme u obzir da političke opcije koje su se isticale po antimigrantskoj retorici nisu ostvarile zapažene rezultate na izborima, čini se da to nije značajan faktor za formiranje političkih stavova i opredeljenja kod većine građana RS.

7.1.4. Zaključak i preporuke

Kada se uzme u obzir sve dosad izloženo, može se zaključiti da se, i pored osetnog smanjenja stepena politizacije migrantskog pitanja u drugoj polovini godine, i dalje za celu godinu mogu izvući isti zaključci. Percepcija migranata u javnosti i način na koji su predstavljeni u javnom diskursu pogoršani su u 2020. godini. Određeni faktori, kao što su izbori, pandemija virusa korona i vanredno stanje, doprineli su širenju negativnih stavova. Deluje da je već stvorena klima u

895 „Dveri: Migranti u Preševo, Migranti iz Preševa“, *Grad Subotica 1* (8. novembar 2020), dostupno na: <https://bit.ly/3cGv8Bz>.

896 „VUČIĆ O INCIDENTIMA U MIGRANTSKIM CENTRIMA: Situacija je pod kontrolom! Gde budu pravili probleme, SMIRIĆEMO IH ODMAH“, *Kurir* (7. april 2020), dostupno na: <https://bit.ly/3a5UbdY>.

897 „Novo jutro“, *Pink* (9. maj 2020), dostupno na: <https://ggle.io/3JNB>.

898 „OTKRIVAMO. Rejtinzi stranaka posle vanrednog stanja: SNS I ŠAPIĆ NAJVIŠE OJAČALI, Sergej vodi PSG preko tri odsto, GUŽVA NA IVICI CENZUSA“, *Blic* (14. maj 2020), dostupno na: <https://bit.ly/30Cfv7Y>.

kojoj ksenofobija, rasna i verska mržnja i netrpeljivost ne nailaze na osudu koju zaslužuju i gde reakcija društva, ali i države, ne pokazuje da se radi o nečemu što je naročito strašno ili alarmantno. Ta situacija je vrlo opasna, jer kada postane opšteprihvaćeno i uobičajeno da se uz migrante vezuju nasilje, opasnost i problemi, to znači da će i u budućnosti njihov položaj biti uslovljen različitim faktorima koji pogoduju njihovoj instrumentalizaciji. Zato je neophodno raditi na poboljšanju slike koju građani imaju o migrantima kroz borbu protiv lažnih vesti i širenja stereotipa, kao i kroz suzbijanje mržnje i netrpeljivosti.

Potrebno je da svi nadležni organi RS pokažu jasniju nameru da zaštite migrantsku populaciju i da blagovremeno i češće reaguju na ugrožavanje njihove bezbednosti i prava. Zadatak MUP-a i pravosudnih organa jeste da reaguju na izrazite slučajeve govora mržnje i rasizma koji bi potencijalno mogli da dovedu do eskalacije netrpeljivosti. Posebno bi trebalo da se spreče pokušaji različitih grupa da uzmu zakon u svoje ruke. Državni zvaničnici bi ubuduće trebalo da se ponašaju transparentnije i odgovornije prema javnosti u pogledu zvanične migracione politike i međunarodnih obaveza koje je RS preuzela na sebe, kako ne bi doprinosili stvaranju nepoverenja i pogodnog tla za širenje neproverenih teorija. Uloga Ministarstva odbrane trebalo bi da ostane u zakonskim okvirima kada se radi o angažovanju u vezi s migrantima i izbeglicama, a Vojska Srbije bi trebalo da se koristi u te svrhe samo onda kada je to opravdano i neophodno, kako se migranti ne bi još više u javnosti doživljavali kao opasnost i problem. Političke stranke, kako vladajuće tako i opozicione, trebalo bi da se uzdrže od zloupotrebe migranata u svrhu sticanja političkih poena.

Kada govorimo o medijima, od velikog je značaja da se pridržavaju standarda novinarske profesije i da se uzdrže od senzacionalističkog načina prenošenja vesti. Poželjna je i nešto veća zastupljenost humanitarnog i integracionog narativa u medijima, koji bi učinili vidljivijim pozitivne aspekte života i boravka izbeglica i migranata u RS. U tu svrhu, trebalo bi nastojati da i migranti i izbeglice dobiju svoj glas i da češće imaju priliku da se predstavljaju javnosti posredstvom medija, da govore o svojim planovima, razmišljanjima, iskustvima i problemima. Jer, najbolji način da se razbije predrasude o nekome jeste upoznati ga.

7.2. Reakcija BCLJP-a na govor mržnje prema izbeglicama tražiocima azila i migrantima

Shodno analizi iz prethodnog odeljka, zaključak je da je u javnom diskursu u RS dominirao negativan stav prema izbeglicama i migrantima. Ova populacija je takođe bila predmet senzacionalističkog i neprofesionalnog novinarstva ili kvazinovinarstva i stigmatizacije, čak i otvorenog govora mržnje na internet portalima i društvenim mrežama. Iz navedenih razloga, BCLJP je pokrenuo nekoliko

postupaka pred nadležnim organima, kao i posebnu kampanju radi sprečavanja širenja lažnih vesti i teorija zavere koje su preplavile internet.⁸⁹⁹

7.2.1. Sporne objave u medijima i reakcije BCLJP-a

Većina spornih objava koje su sadržale govor mržnje prema migrantskoj i izbegličkoj populaciji u 2020. godini dolazila je od raznih desničarskih organizacija i grupa, uglavnom s njihovih internet portala i profila na društvenim mrežama. Iako su mejnstrim mediji tokom cele godine o ovoj temi izveštavali senzacionalistički i s akcentom na bezbednosnom narativu i nedelima (čak i naj-sitnijim prekršajima) migranata, njihov ton je ipak uglavnom bio neutralan. Pa ipak, sekcije s komentarima na njihovim veb-stranicama bile su prepune komentara koji su sadržali zastrašujuće oblike govora mržnje, pa i direktne pozive na nasilje, a koje mediji nisu blagovremeno uklanjali.⁹⁰⁰

Sredinom aprila 2020. godine, pravni tim BCLJP-a je podneo krivičnu prijavu⁹⁰¹ protiv administratora Fejsbuk grupe „STOP naseljavanju migranata“ Višem javnom tužilaštvu (VJT) u Beogradu – Posebnom odeljenju za visokotehnoški kriminal, a zbog izvršenja više krivičnih dela. Odeljenje za visokotehnoški kriminal VJT-a nije postupilo po krivičnoj prijavi BCLJP-a ni dva meseca od njenog podnošenja.⁹⁰² Usled navedenog, pravnici BCLJP-a su uputili dopis⁹⁰³ VJT sa zahtevom da im se konkretno odgovori na pitanja u vezi s podnetom krivičnom prijavom i da se po njoj postupi u što kraćem roku. Do zaključenja izveštaja, od VJT-a nije dobijen adekvatan odgovor. Pravni tim BCLJP-a je samo primio zahtev da dostavi podatke o administratorima i profilima gorenavedene grupe, koji su uglavnom bili tzv. lažni profili i koji su u tom trenutku, delom i zbog zakasnele reakcije VJT-a, većinom bili obrisani. Takvim uzdržavanjem od reagovanja stiče se utisak da država prećutno toleriše diskriminatorno postupanje prema migrantsko-izbegličkoj populaciji kao posebno ranjivoj grupi.

Pravni tim BCLJP-a je tokom godine pokrenuo postupke pred Komisijom za žalbe Saveta za štampu, koji je nezavisno, samoregulatorno telo koje je osnovano da bi pratilo poštovanje Kodeksa novinara RS (u daljem tekstu: Kodeks).

899 Tokom prvih šest meseci 2020. godine, BCLJP je nekoliko puta reagovao i izdavanjem saopštenja u javnosti. Vidi više na sajtu BCLJP-a: <https://bit.ly/31yEyrO>.

900 U aprilu 2020. godine, pravni tim BCLJP-a je uputio pismo redakciji *Kurira* u cilju uklanjanja uvredljivih i diskriminatornih komentara ispisivanih na njihovom portalu i Fejsbuk stranici. Administratori portala i profila na društvenoj mreži na kojoj su ispisivani sporni komentari postupili su u skladu s navodima pisma, te su ih uklonili. Reč je o objavama iz aprila 2020. godine.

901 Krivična prijava zavedena pod brojem 615–8, od 14. aprila 2020. godine. Dostupno u arhivi BCLJP-a.

902 Vidi više u *Pravo na azil, januar–jun 2020*, str. 67–68.

903 Dopis BCLJP-a br. 1191, od 23. juna 2020. godine.

Postupci su pokrenuti zbog propusta medija da uklone diskriminišuće komentare koji su sadržali govor mržnje sa svojih internet portala. Komisija je na sednici, održanoj 26. juna 2020. godine, usvojila svih pet žalbi koje je pravni tim BCLJP-a podneo protiv *Blica* i portala *Srbija danas*. Komisija je takođe konstatovala da je *Kurir* uklonio sporne diskriminatorne komentare i komentare koji sadrže elemente govora mržnje. Na sednici je takođe utvrđeno da su *Blic* (u sva četiri slučaja) i *Srbija danas* (u dva slučaja) prekršili standard odgovornosti novinara.⁹⁰⁴ Članovi Komisije su konstatovali da su navedeni mediji prekršili i standard novinarske pažnje,⁹⁰⁵ po kom novinar mora biti svestan opasnosti od diskriminacije koju mogu da šire mediji i treba da učini sve da je izbegne.⁹⁰⁶

Stavovi izneti u odlukama Komisije za žalbe Saveta za štampu od velikog su značaja. Oni predstavljaju korektiv medijima u smeru u kome bi trebalo da se kreće profesionalno novinarstvo, kao i branu za neprofesionalnost i nezakonito postupanje. Aktivnosti Saveta za štampu su ujedno i svojevrsna retribucija i preventivna mera prema prekršiocima Kodeksa. Kao retributivna aktivnost mogu se opisati preduzete mere: nalog da prekršilac objavi odluku Komisije za žalbe, objava odluke na internet stranici Saveta, kao i činjenica da mediji za koje Savet utvrdi da povređuju odredbe Kodeksa treba da budu izuzeti prilikom odlučivanja o dodeli javnih sredstava na konkursima u okviru projektnog sufinansiranja medija. U pogledu preventivne uloge Saveta, ove odluke su od značaja jer, pored toga što su svojevrsna opomena konkretnim prekršiocima, služe i drugim medijima kao primer kakvo ponašanje se smatra nedopustivim u modernom demokratskom društvu.⁹⁰⁷

7.2.2. Kampanja BCLJP-a protiv lažnih vesti (*Fake news kampanja*)

Zbog velikog broja lažnih vesti u vezi s brojem migranata u RS, njihovim tobožnjim masovnim naseljavanjem, „privilegijama“ koje im se pružaju, kao i zbog iznošenja drugih netačnih, nepotpunih ili neproverenih podataka,⁹⁰⁸ BCLJP je tokom 2020. godine pokrenuo Fake news kampanju. Cilj kampanje je bio da se javnosti, a pogotovo delu stanovništva koji se pretežno informiše putem društvenih mreža, pruže pravi podaci o migrantskoj populaciji, njenoj brojnosti, kao i o domaćim i međunarodnim pravnim aktima kojima je uređena oblast izbegličkog prava i migracija.

904 Tač. 1 Odeljka IV Kodeksa.

905 Tač. 4 Odeljka V Kodeksa.

906 Vidi više u *Pravo na azil, januar–jun 2020*, str. 73–76.

907 „Diskriminacija i govor mržnje u medijima“, *Vreme* (6. avgust 2020), dostupno na: <https://bit.ly/36JU7kk>.

908 Pre svega preko internet portala i društvenih mreža.

Kampanja je pokrenuta preko društvenih mreža, a sastojala se od niza objava u obliku sličnom manjim elektronskim plakatima ili brošurama⁹⁰⁹ postavljanim na zvaničnim Fejsbuk, Tviter i Instagram stranicama BCLJP-a. Objave su bile kratke i jednostavne i vrlo su sažeto iznosile različite činjenice, zakonske propise i brojke, a čitaocima ostavljale izvor putem kojeg mogu da provere datu informaciju i detaljnije prouče konkretnu temu.

Kampanja je, nažalost, kod velikog dela čitalaca koji su videli njen sadržaj, a pre svega kod većine onih koji su komentarisali objave, izazvala negativne, pa čak i ekstremne reakcije. Zanimljivo je zapažanje da komentatori gotovo nikada ne ulaze u sadržinu samih objava niti na bilo koji način osporavaju iznete činjenice, već se njihovi komentari isključivo svode na uvrede, pretnje i etiketiranja autora objava. Takva pojava verbalnog napada, pa i pretnji onima koji iznose činjenice koje se ljudima ne sviđaju, bez pokušaja da ih opovrgnu, vrlo je opasna za opštu atmosferu u društvu i kulturu dijaloga na bilo koju temu koja je osetljiva i izaziva jake emocije. Građani koji nisu otvoreni za činjenice, već emotivno reaguju na vesti koje im se ne sviđaju, bez razmišljanja i analiziranja, jesu građani koji su podložni manipulacijama, koje je lako „pridobiti“ propagandom i jednostavnim podilaženjem njihovim predrasudama. Ipak, treba istaći da se komentatori na društvenim mrežama ne mogu uzeti kao reprezentativni, s obzirom na to da veliki broj umerenih građana ne praktikuje komentarisanje ili rasprave u sekciji za komentare, a osetljive teme privlače disproporcionalno veliki broj ekstremista. Iako su stavovi značajnog dela našeg stanovništva o migrantima negativni, statistike koje su iznete u ovoj analizi javnog diskursa o migrantima govore da većina građana ne deli ekstremističke stavove komentatora objava BCLJP-a iz kampanje protiv širenja lažnih vesti.

909 Vidi npr. <https://bit.ly/2Ig7uz0>.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
341.43(497.11)”2020”

PRAVO na azil u Republici Srbiji 2020 / [urednik Ana Trifunović]. – Beograd : Beogradski centar za ljudska prava, 2020 (Beograd : Dosije studio). – 193 str. ; 23 cm. – (Biblioteka Izveštaji / [Beogradski centar za ljudska prava] ; 36)

Tiraž 300. – Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-7202-215-5

1. Трифуновић, Ана, 1992– [уредник]

а) Азил -- Србија -- 2020

COBISS.SR-ID 30795785

ISBN 978-86-7202-215-5

